



2014:33



STATSKONTORET

# Nya myndigheter på transportområdet

– fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen







MISSIV

DATUM  
2014-12-12  
ERT DATUM  
2014-04-30

DIARIENR  
2014/90-5  
ER BETECKNING  
N2014/2092/TE

Regeringen  
Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen

Statskontoret fick i april 2014 i uppdrag av regeringen att följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat.

Statskontoret ska delredovisa uppdraget senast den 17 december 2014. Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 juni 2015.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Nya myndigheter på transportområdet – fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen* (2014:33).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Thomas Ringbom var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Thomas Ringbom



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Uppdraget och dess genomförande</b>	<b>9</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	9
1.2	Statskontorets tolkning av uppdraget	11
1.3	Avgränsningar	11
1.4	Metod och tillvägagångssätt	12
1.5	Disposition	14
<b>2</b>	<b>Aktörer och organisatoriska förändringar</b>	<b>17</b>
2.1	Senare års organisatoriska förändringar på transportområdet	17
2.2	Mål för transportpolitiken	20
2.3	Transportstyrelsen	21
2.4	Trafikverket	23
2.5	Andra aktörer på transportområdet	25
<b>3</b>	<b>Transportstyrelsen</b>	<b>29</b>
3.1	Områden som Statskontoret kommer analysera närmare	29
3.2	Transportstyrelsen som reglerare	30
3.3	Transportstyrelsen som marknadsövervakare	38
3.4	Transportstyrelsen – intern styrning och organisation	45
<b>4</b>	<b>Trafikverket</b>	<b>49</b>
4.1	Områden som Statskontoret kommer analysera närmare	49
4.2	Trafikverket som planeringsmyndighet	50
4.3	Trafikverket som beställare	58
4.4	Trafikverket – intern styrning och organisation	64
<b>5</b>	<b>Roll- och ansvarsfördelningen på transportområdet</b>	<b>69</b>
5.1	Den övergripande rollfördelningen på transportområdet	69
5.2	Ansvaret för forskning, statistik och analys på transportområdet	72
5.3	Frågor Statskontoret inte kommer analysera vidare	75

**6 Statskontorets fortsatta arbete 79**

**Referenser 83**

## **Bilagor**

1 Regeringsuppdraget 87

2 Intervjuförteckning 93

# Sammanfattning

## Uppdrag att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat. Uppföljningen ska göras i ljuset av de organisatoriska förändringar som genomförts på transportområdet. Uppdraget innebär bland annat att analysera om förändringarna har skapat de synergieffekter som förutsågs, analysera vilka hinder det finns för myndigheterna att utföra sina uppdrag samt att analysera behovet av att förtydliga rollfördelningen mellan myndigheterna. Statskontoret kan enligt uppdraget lämna förslag till åtgärder.

Denna rapport är en delredovisning. Statskontoret ska lämna en slutrapport senast den 12 juni 2015. Delrapporten är en kartläggning där vi identifierat fördjupningsfrågor som ska analyseras närmare i arbetet med slutrapporten.

## Fördjupningsfrågor som rör Transportstyrelsen

Transportstyrelsens huvuduppgift är att svara för *regelgivning, tillståndsprovning* och *tillsyn* inom transportområdet. Transportstyrelsen ska verka för att regelverk och rutiner är effektiva och enkla samt verka för att regelgivningen och tillsynen är likformig mellan trafikslagen. Hur myndigheten bedriver sin verksamhet får stor påverkan på transportområdet. Statskontoret avser därför i det fortsatta utredningsarbetet analysera följande fördjupningsfrågor:

- Ger Transportstyrelsens arbetssätt och organisering förutsättningar för att de regelverk och rutiner myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla?
- Ger Transportstyrelsens arbetssätt och organisering förutsättningar för att åstadkomma likformighet mellan trafikslagen i regelgivnings- och tillsynsarbetet?

I detta ingår att analysera vilka hinder det finns för Transportstyrelsen att utföra sina regleringsuppgifter samt om regeringens styrning som rör detta är ändamålsenlig. Det kan även bli aktuellt att analysera vad Transportstyrelsens tillsynsuppgift innebär i relation till Trafikverket.

Transportstyrelsen har även till uppgift att bedriva *marknadsövervakning* för samtliga trafikslag på transportområdet. Statskontorets kartläggning visar att det finns ett antal oklarheter kring, och synpunkter på, Transportstyrelsens marknadsövervakande uppgift som motiverar att vi analyserar den närmare. Statskontoret avser därför i det fortsatta utredningsarbetet analysera följande fördjupningsfråga:

- Vad kan en marknadsövervakande uppgift på transportområdet innebära och vilken roll och uppgift bör Transportstyrelsen ha i detta?

I frågan ingår att analysera eventuella hinder det finns för att utföra marknadsövervakning på transportområdet och huruvida regeringens styrning som rör detta är ändamålsenlig.

Statskontoret avser även att analysera om Transportstyrelsen har utformat sin övergripande interna styrning och organisation så att det främjar ett trafikslagsövergripande lärande.

### **Fördjupningsfrågor som rör Trafikverket**

Trafikverket ska i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga *infrastrukturplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. En viktig del av detta arbete är att lämna förslag till en nationell plan för utveckling och underhåll av den statliga infrastrukturen samt underlag till motsvarande länsplaner.

Trafikverkets infrastrukturplanering framstår som ett av de viktigaste områden där det kan finnas samordningsvinster att göra med den trafikslagsövergripande organisationen. Statskontoret avser därför i det fortsatta utredningsarbetet analysera följande fördjupningsfråga om Trafikverket som infrastrukturplanerare:



- Ger Trafikverkets arbetssätt och organisering förutsättningar för myndigheten att göra trafikslagsövergripande bedömningar och avvägningar i den långsiktiga ekonomiska planeringen?

I detta ingår att analysera vilka förutsättningar och hinder det finns för Trafikverket att göra trafikslagsövergripande bedömningar och avvägningar och hur regeringens styrning påverkar förutsättningarna för myndighetens planeringsarbete.

Trafikverket har även en viktig roll som *beställare* av drift, underhåll och investeringar av transportinfrastruktur. Myndigheten ska särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet ökar på marknaderna. En förbättrad produktivitetsutveckling inom anläggningsbranschen har varit ett viktigt motiv bakom organisationsförändringarna på transportområdet. Statskontoret avser därför i det fortsatta utredningsarbetet analysera följande fördjupningsfråga som rör Trafikverket som beställare:

- Har Trafikverkets arbetssätt och organisering av beställarverksamheten skapat förutsättningar för god produktivitetsutveckling och innovationsgrad på anläggningsmarknaden?

I frågan ingår att analysera vilka förutsättningar och hinder det finns för Trafikverket att utveckla sin roll som beställare samt att analysera hur regeringens styrning påverkar myndigheten i detta.

Statskontoret avser också analysera om Trafikverket har utformat sin övergripande interna styrning och organisation så att den främjar ett trafikslagsövergripande lärande och andra fördelar som avsågs vid inrättandet av myndigheten.

### **Fördjupningsfråga som rör roll- och ansvarsfördelning för forskning, statistik och analyser**

Med utgångspunkt från Statskontorets kartläggning konstaterar vi att det inte finns någon utbredd eller avgörande kritik mot den övergripande rollfördelningen mellan myndigheterna på transportområdet. När det gäller frågor om forskning, statistik och analysverksamhet bedömer

Statskontoret dock att det finns en risk för att samma eller liknande arbete utförs av flera myndigheter. Statskontoret kommer därför i det fortsatta utredningsarbetet analysera följande fördjupningsfråga:

- Är den övergripande styrningen och organisering av forskning, statistik och analysarbete ändamålsenligt utformad bland myndigheterna på transportområdet?

I detta ingår att analysera hur regeringen styr arbetet genom de uppdrag som lämnas till myndigheterna.

# 1 Uppdraget och dess genomförande

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat. I detta kapitel beskriver vi uppdraget samt vilka metoder och tillvägagångssätt som använts i arbetet med denna delrapport.

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

### Regeringens beslut

I april 2014 beslutade regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat.<sup>1</sup> Uppföljningen ska göras i ljuset av de organisatoriska förändringar som genomförts på transportområdet, men bör fokusera på Trafikverkets och Transportstyrelsens förutsättningar för att möta och hantera utvecklingen på transportområdet. Uppdraget omfattar inte frågor rörande hanteringen av skatter. Andra myndigheter inom transportområdet kan komma att beröras av delar av uppdraget.

Statskontoret kan lämna förslag till åtgärder som förbättrar förutsättningarna för Trafikverket och Transportstyrelsen att utföra sina uppgifter och nå de mål som finns för verksamheterna. Förslagen kan riktas till både myndigheterna och regeringen.

I uppdraget ingår att kartlägga och analysera

- om förändringen till en i huvudsak trafikslagsövergripande myndighetsstruktur har skapat de synergieffekter och andra fördelar som förutsågs samt om förändringen har medfört andra, inte förutsedda, effekter,

---

<sup>1</sup> Uppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

- förutsättningar och eventuella hinder för Trafikverket och Transportstyrelsen att dels utföra sina uppdrag och uppgifter enligt respektive instruktion och andra regelverk, dels uppfylla övergripande förvaltningspolitiska krav,
- vilka resultat Trafikverket och Transportstyrelsen når samt vilka interna och externa faktorer som kan förklara eventuella brister,
- behovet av att förtydliga eller förändra rollfördelningen mellan myndigheterna inom transportområdet samt
- om regeringens styrning genom uppdrag och rapporteringskrav är ändamålsenlig sett till den nya myndighetsstrukturen och att det generella sektorsansvaret har avskaffats.

Genomförandet av uppdraget ska ske i samråd med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Trafikanalys ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Statskontoret ska delredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 17 december 2014. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 12 juni 2015.

### **Skälen för regeringens beslut**

I uppdraget framhålls att de senaste årens organisatoriska förändringar har syftat till att skapa bättre förutsättningar för effektiva statliga insatser på transportområdet. Bildandet av Trafikverket och Transportstyrelsen har enligt regeringen varit viktiga steg i detta arbete och inneburit att myndighetsrollen skiljts från förvaltarrollen samtidigt som vikten av ett trafikslagsövergripande perspektiv har poängterats.

Regeringen framhåller att det ett antal år efter förändringarna är lämpligt att följa upp vilka effekter reformen haft samt vad som kan justeras för att Trafikverket och Transportstyrelsen ska få goda förutsättningar att möta utmaningarna på transportområdet. Det är också angeläget att överväga hur regeringens styrning av myndigheterna kan förbättras.

## 1.2 Statskontorets tolkning av uppdraget

Statskontoret har tolkat uppdraget som att vi i första hand ska fokusera på verksamheterna och resultaten hos myndigheterna Trafikverket och Transportstyrelsen – inte på transportområdet i stort eller något specifikt trafikslag.

Statskontoret har inte uppfattat att uppföljningen av Trafikverket och Transportstyrelsen sker på någon tydligt förekommande anledning. Vi uppfattar snarare att det finns ett behov av en allmän genomlysning av myndigheterna några år efter att de organisatoriska förändringarna genomfördes. Vi har tolkat uppdraget så att fokus bör ligga på förbättringspotentialer i myndigheternas verksamheter genom att beröra frågor av typen ”Gör myndigheterna rätt saker?” och ”Vad kan göras bättre?”. Inriktningen bör generellt sett ha ett framåtblickande perspektiv snarare än ett granskande bakåtblickande perspektiv.

## 1.3 Avgränsningar

Med utgångspunkt från uppdraget, tidsmässiga förutsättningar och andra utredningar på transportområdet, har vi gjort ett antal avgränsningar för arbetet. Statskontoret kommer inte att:

- Följa upp skatter på transportområdet.
- Ompröva järnvägssystemets övergripande organisation.<sup>2</sup>
- Följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens lag- och regelefterlevnad, exempelvis avseende upphandlingsreglerna.
- Utvärdera effekterna av Trafikverkets arbete för att öka produktiviteten inom anläggningsbranschen.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> I maj 2013 tillsattes *Utredningen om järnvägens organisation* med uppdrag att göra en omfattande översyn av järnvägens organisation innefattande bl.a. frågor som rör rollfördelningen och samordningen inom järnvägssektorn.

<sup>3</sup> I februari 2014 fick Trafikanalys ett flerårigt uppdrag att analysera och utvärdera Trafikverkets arbete för att öka produktiviteten och innovationsgraden inom anläggningsbranschen. Uppdraget ska slutrapporteras i mars 2017.

- Ompröva den övergripande roll- och ansvarsfördelningen på transportområdet, dvs. den förändrade myndighetsstrukturen och bolagiseringarna som sådana.
- Följa upp Transportstyrelsens körkortsverksamhet.<sup>4</sup>

## 1.4 Metod och tillvägagångssätt

Statskontoret ska lämna en delredovisning av uppdraget i december 2014 och en slutredovisning i juni 2015. Arbetet har delats in i två övergripande faser:

- Kartläggnings- och probleminentifieringsfas hösten 2014 som redovisas i denna delrapport.
- Analys- och förslagsfas vintern/våren 2015 som redovisas i slutrapporten i juni 2015.

I det följande beskrivs vilka metoder och tillvägagångssätt vi använt i kartläggnings- och probleminentifieringsarbetet.

### 1.4.1 Analys av ett begränsat antal fördjupningsfrågor

Transportområdet är mycket omfattande och har varit föremål för återkommande organisatoriska förändringar. I uppdraget preciseras inte närmare vilka verksamheter och resultat hos Trafikverket och Transportstyrelsen som ska studeras. Statskontoret har därför bedömt att det är bättre att fokusera på ett begränsat urval av frågor som studeras djupare, än att vi ytligt studerar ”det mesta” som rör Trafikverket och Transportstyrelsen. En strategiskt viktig del i arbetet har varit att genom en kartläggning närmare identifiera, beskriva och motivera vilka frågeställningar som vi ska fokusera på i den fördjupade analysen i slutrapporten. I kartläggningen har vi:

- Bedrivit dokumentstudier.
- Intervjuat och samtalat med aktörer på transportområdet.
- Samrått med uppdragsgivaren.

---

<sup>4</sup> I rapporten *Grönt, gult eller rött ljus? – Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor* (2014:25) redovisade Statskontoret i oktober 2014 en utvärdering av den förändrade ansvarsfördelningen för körkortsfrågor, efter att denna verksamhet fördes över från länsstyrelserna till Transportstyrelsen den 1 januari 2010.

### **1.4.2 Dokumentstudier**

Statskontoret har studerat olika typer av dokument, utredningar och analyser som är relevanta för uppdraget:

- Förarbeten till de senaste årens organisatoriska förändringar på transportområdet, t.ex. kommittédirektiv, utredningsbetänkanden och propositioner.
- Externa och interna styrdokument avseende Trafikverket och Transportstyrelsen, t.ex. instruktioner, regleringsbrev, verksamhetsplaner och strategidokument.
- Trafikverkets och Transportstyrelsens egna analyser och redovisningar av sina verksamheter, t.ex. årsredovisningar.
- Rapporter och utredningsbetänkanden, t.ex. från Riksrevisionen och Utredningen om järnvägens organisation.

### **1.4.3 Intervjuer och samtal**

Statskontoret har intervjuat och samtalat med ledningen för Transportstyrelsen och Trafikverket samt ett antal intressenter och aktörer på transportområdet. Intervjuerna och samtalen har syftat till att få information om, och synpunkter på, Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat. Se bilaga 2 för en fullständig intervjuförteckning.

### **1.4.4 Urval av fördjupningsfrågor**

Med utgångspunkt från kartläggningen har Statskontoret formulerat fördjupningsfrågor för det fortsatta arbetet. Följande kriterier har varit vägledande i urvalet av frågorna:

- Har frågan en koppling till senare års organisatoriska förändringar på transportområdet?
- Är frågan viktig, t.ex. att den rör ett problem av betydelse eller avser en verksamhet som tar mycket resurser i anspråk?
- Är Statskontoret lämplig att utreda frågan eller finns det andra aktörer som är mer lämpliga?
- Är de tidsmässiga förutsättningarna realistiska för Statskontoret att analysera frågan?

### **1.4.5 Samråd med Näringsdepartementet**

Statskontorets uppdrag ska genomföras i samråd med Näringsdepartementet. I arbetet med delrapporten har vi samrått kring frågor som rör uppdragsgivarens förväntningar, arbetets löpande status samt vilka frågeställningar vi kan komma att fördjupa oss i vid det fortsatta arbetet. Samråd kommer även att genomföras i arbetet med slutrapporten. Statskontoret ansvarar självständigt för samtliga analyser, slutsatser och de eventuella förslag till åtgärder som lämnas.

### **1.4.6 Genomförande och kvalitetsgranskning**

Delrapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Thomas Ringbom (projektledare) och Johan Lantto. Praktikanten Björn Selim har bistått projektgruppen i arbetet.

Delrapporten har kvalitetsgranskats genom att Statskontoret låtit Transportstyrelsen, Trafikverket och Trafikanalys granska valda delar av utkast till rapporten.

Statskontoret har en referensgrupp knuten till projektet bestående av Lars Bergfalk, tidigare chef för Vägtrafikinspektionen och internrevisor på Transportstyrelsen, samt personer från Statskontoret. Referensgruppen har en rådgivande roll och bistår med kompetens i transportfrågor och metodfrågor samt har gett synpunkter på utkast till delrapporten.

## **1.5 Disposition**

I kapitel 2 ger vi en övergripande beskrivning av dagens aktörer på transportområdet och redogör kort för senare års organisatoriska förändringar på området.

I kapitel 3 redovisas delrapportens kartläggning som huvudsakligen rör Transportstyrelsen. I kapitlet beskriver och motiverar vi de områden och fördjupningsfrågor avseende Transportstyrelsen, som vi avser analysera i det fortsatta arbetet.

I kapitel 4 redovisas delrapportens kartläggning som huvudsakligen rör Trafikverket. I kapitlet beskriver och motiverar vi de områden och fördjupningsfrågor avseende Trafikverket, som vi avser analysera i det fortsatta arbetet.



I kapitel 5 redovisas delrapportens kartläggning som rör rollfördelningen mellan myndigheterna inom transportområdet. I kapitlet beskriver och motiverar vi de frågor avseende rollfördelningen, som vi avser analysera i det fortsatta arbetet.

I kapitel 6 redovisar vi några övergripande reflektioner utifrån delrapportens kartläggning samt diskuterar vissa utgångspunkter för det fortsatta arbetet.



## **2 Aktörer och organisatoriska förändringar**

Statskontorets uppdrag ska utföras i ljuset av de organisatoriska förändringar som genomförts på transportområdet. I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av förändringarna. Vi beskriver också Transportstyrelsens och Trafikverkets uppgifter och organisering samt kortfattat andra aktörer på transportområdet.

### **2.1 Senare års organisatoriska förändringar på transportområdet**

#### **Transportstyrelsen inrättades i januari 2009**

Den 1 januari 2009 inrättades Transportstyrelsen. Myndigheten tog över hela Luftfartsstyrelsens och Järnvägsstyrelsens verksamheter, inspektionsverksamheterna inom Sjöfartsverket och Vägverket, Sjöfartsverkets och Vägverkets regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn samt Vägverkets trafikregister. Samtidigt avvecklades Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen.

Den 1 januari 2010 övertog Transportstyrelsen länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet.

#### **Trafikverket och Trafikanalys inrättades i april 2010**

Den 1 april 2010 inrättades Trafikverket och Trafikanalys. Samtidigt avvecklades Banverket, Vägverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). Trafikverket tog över hela Vägverkets och Banverkets verksamheter, Sjöfartsverkets uppgifter inom långsiktig infrastrukturplanering och riksintressen samt uppgifter inom samhällsekonomisk metod- och modellutveckling som utförts av SIKA. Trafikanalys

tog över delar av SIKAs uppgifter, bland annat ansvaret för den officiella statistiken inom transportområdet.<sup>5</sup>

Den 1 januari 2011 övertog Trafikverket verksamheterna från Rikstrafiken och Rederinämnden samtidigt som dessa myndigheter avvecklades. När affärsverket Statens järnvägar avvecklades övertog Trafikverket den 1 januari 2013 bland annat den fordonsförvaltning som tidigare utfördes av verket.

### **Sjöfartsverket och Luftfartsverket har färre uppgifter**

Både Sjöfartsverket och Luftfartsverket finns kvar, men de har färre uppgifter än tidigare. Sjöfartsverket ansvarar i dag endast för säkerhet och framkomlighet till sjöss samt byggande, drift och underhåll av sjöfartens infrastruktur. Efter att det nybildade statliga bolaget Swedavia AB i april 2010 övertog ägandet och driften av statliga flygplatser, ansvarar Luftfartsverket i dag endast för flygledning och säkerhet.

### **Flera syften bakom de organisatoriska förändringarna**

Ett grundläggande syfte bakom de organisatoriska förändringarna har enligt regeringen varit att renodla roller och funktioner bland myndigheterna inom transportsektorn. Detta har skett genom att man skilt mellan myndighetsroll (t.ex. tillsynsverksamhet på transportområdet) och förvaltarroll (t.ex. att ansvara för byggande, drift och underhåll av vägar och järnvägar). Ett motiv för detta var att garantera en effektiv och tillförlitlig tillsyn och normgivning inom alla trafikslag.<sup>6</sup>

Förändringen syftade enligt regeringen även till att förbättra möjligheterna till helhetssyn från ett trafikslagsövergripande perspektiv (t.ex. vid planering av transportsystemet) och möjlighet till lärande mellan olika trafikslag (t.ex. avseende säkerhetsfrågor).

---

<sup>5</sup> Vid Trafikverkets bildande övertog den nya myndigheten även ett antal uppgifter inom luftfartsområdet som övergångsvis förts över till Transportstyrelsen när Luftfartsstyrelsen lades ner. Det gällde bland annat beslut om driftbidrag till icke statliga flygplatser, frågor kring riksintressen för luftfarten och frågor med anknytning till infrastrukturplaneringen.

<sup>6</sup> *Transportstyrelsen och dess verksamhet* (prop. 2008/09:31), sid. 47.

Regeringen har under förändringsprocessen även framhållit andra närliggande skäl för eller positiva effekter av de organisatoriska förändringarna. Ett exempel på detta är att, genom inrättandet av Trafikverket, åstadkomma en effektivisering av de statliga upphandlings- och beställningsfunktionerna och därigenom ökade förutsättningar för en mer effektiv anläggningsmarknad.<sup>7</sup> Ett annat exempel är att genom inrättandet av Transportstyrelsen öka förutsättningarna för likformighet och likabehandling mellan trafikslagen när det gäller tillsyn och normgivning.<sup>8</sup>

I samband med den förändrade myndighetsstrukturen meddelade regeringen också att begreppet sektorsansvar inte längre ska tillämpas inom transportområdet. Regeringen uttryckte att de uppgifter som tidigare utfördes inom ramen för sektorsansvaret – att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter inom respektive trafikslag – i varierande grad ingår i myndigheternas roller och uppdrag som de preciseras i instruktioner och regleringsbrev.<sup>9</sup>

Vidare har flera av de senaste årens förändringar av myndighetsstrukturen på transportområdet legat i linje med regeringens mål om att minska antalet statliga myndigheter för att skapa en mer kostnadseffektiv verksamhet.

### **Bolagiseringar av konsult- och produktionsverksamheter**

Parallellt med förändringen av myndighetsstrukturen har bolagiseringar genomförts av statliga verksamheter på väg- och järnvägsområdena. Den 1 januari 2009 överfördes produktionsverksamheten vid Vägverket till det statliga bolaget Svevia AB samtidigt som konsultverksamheterna vid Banverket och Vägverket överfördes till statliga Vectura Consulting AB.<sup>10</sup> Den 1 januari 2010 överfördes produktionsverksamheten vid Banverket till det statliga bolaget Infranord AB. Syftet med bolagiseringarna var att öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden och att eliminera misstankar om korssubventionering.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* (prop. 2009/10:59), sid. 30.

<sup>8</sup> *Transportstyrelsen och dess verksamhet* (prop. 2008/09:31), sid. 48.

<sup>9</sup> *Budgetpropositionen för 2010* (prop. 2010/11:1, utg. omr. 22).

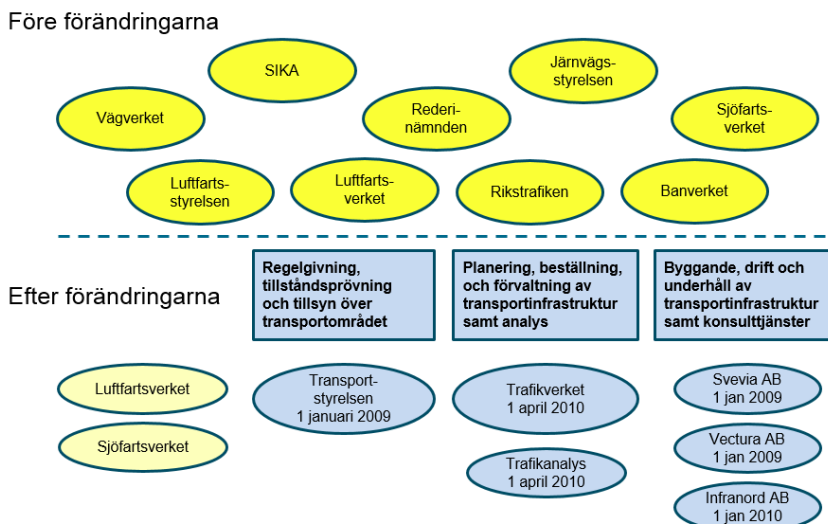
<sup>10</sup> Under 2013 avyttrade staten samtliga aktier i Vectura Consulting AB.

<sup>11</sup> *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* (prop. 2009/10:59), sid. 22.

## Organisationsförändringarna i sammanfattning

De senaste årens viktigaste organisatoriska förändringar på transportområdet åskådliggörs på ett förenklat sätt i figur 1.<sup>12</sup>

Figur 1 Senare års organisatoriska förändringar på transportområdet



## 2.2 Mål för transportpolitiken

Enligt instruktionen för Transportstyrelsen och Trafikverket ska myndigheterna verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Det *övergripande målet* för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Därutöver finns ett *funktionsmål* och ett *häningsmål*.

<sup>12</sup> Notera att figuren endast beskriver de viktigaste organisatoriska förändringarna som sådana inom staten. Den beskriver inte samtliga tidigare och i dag förekommande statliga myndigheter och bolag på transportområdet.

Funktionsmålet handlar om tillgänglighet. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska dessutom vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och att miljökvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

## 2.3 Transportstyrelsen

### 2.3.1 Transportstyrelsens uppgifter

I enlighet med Transportstyrelsens instruktion har myndigheten till huvuduppgift att svara för *regelgivning*, *tillståndsprovning* och *tillsyn* inom transportområdet.<sup>13</sup> I instruktionen preciseras vad regelgivnings-, tillstånds- och tillsynsuppgifterna innebär. Vi utvecklar detta i avsnitt 3.2. Myndigheten har också till uppgift att bedriva *marknadsövervakning*. Detta utvecklas i avsnitt 3.3.

Transportstyrelsens uppgift att bedriva regelgivning, tillståndsprovning, tillsyn och marknadsövervakning gäller samtliga de fyra trafikslagen järnväg, luftfart, sjöfart och vägtrafik.

Instruktionen klargör att Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

Vidare har Transportstyrelsen ansvar för *registerhållning* vilket innebär att svara för ett antal register på transportområdet, exempelvis vägtrafikregistret. Genom uppgiften att för statens räkning driva in och administrera olika typer av skatter (t.ex. fordonsskatt och trängselskatt) och

---

<sup>13</sup> Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

avgifter (t.ex. tillsynsavgifter och registeravgifter), bedriver myndigheten också *uppbördsverksamhet*.

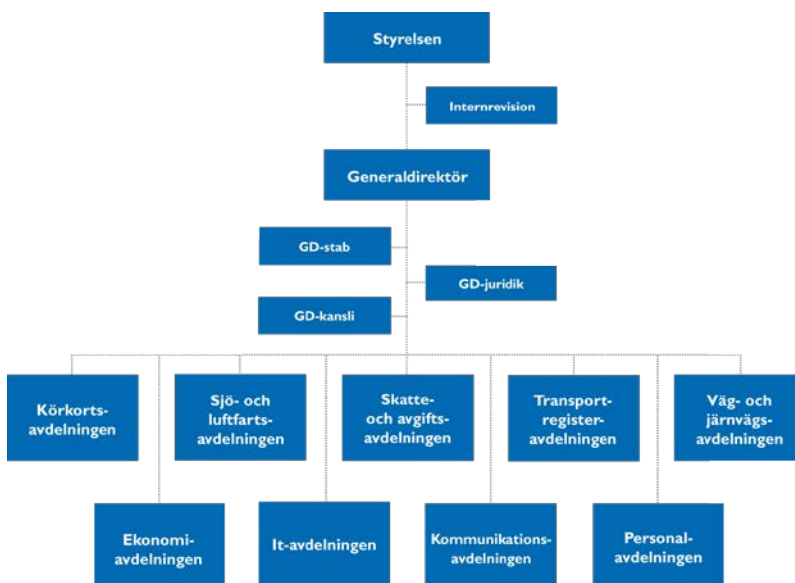
Myndigheten har ytterligare ett antal uppgifter. Exempel på detta är myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart, uppgifter enligt EU:s rättsakter och internationella överenskommelser samt uppgift att biträda regeringen med beredningen av ärenden i det internationella samarbetet.

### 2.3.2 Transportstyrelsens styrning och organisering

Transportstyrelsen leds av en styrelse. Generaldirektören ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar.

Transportstyrelsens verksamhet är indelad i nio avdelningar med sammanlagt närmare 1 700 anställda. Myndigheten bedriver verksamhet på 13 orter, men den största delen av verksamheten finns i Borlänge, Norrköping och Örebro. Huvudkontoret ligger i Norrköping. Organisationen framgår av figur 2.

Figur 2 Organisationsschema för Transportstyrelsen



Källa: Transportstyrelsen.



Myndighetens verksamhet finansieras via ett ramanslag som uppgår till 2 miljarder kronor under 2014. Tre fjärdedelar av anslaget (1,5 miljarder kronor) avser avgiftsfinansierad verksamhet och en fjärdedel av anslaget (500 miljoner kronor) avser skattefinansierad verksamhet.

## **2.4 Trafikverket**

### **2.4.1 Trafikverkets uppgifter**

I enlighet med instruktionen ska Trafikverket med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga *infrastrukturplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för *byggande* och *drift* av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem och verka för att de transportpolitiska målen uppnås.<sup>14</sup>

Trafikverket har även i uppgift att hämta in, sprida och analysera information på ett antal områden. Myndigheten ska bland annat inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga infrastrukturförvaltare, beskriva det samlade svenska järnvägsnätet och tillhandahålla trafikprognoser. Trafikverket ska även årligen lämna ett antal redovisningar till regeringen och på olika sätt bistå Trafikanalys i denna myndighets redovisningar till regeringen.

### **2.4.2 Trafikverkets styrning och organisering**

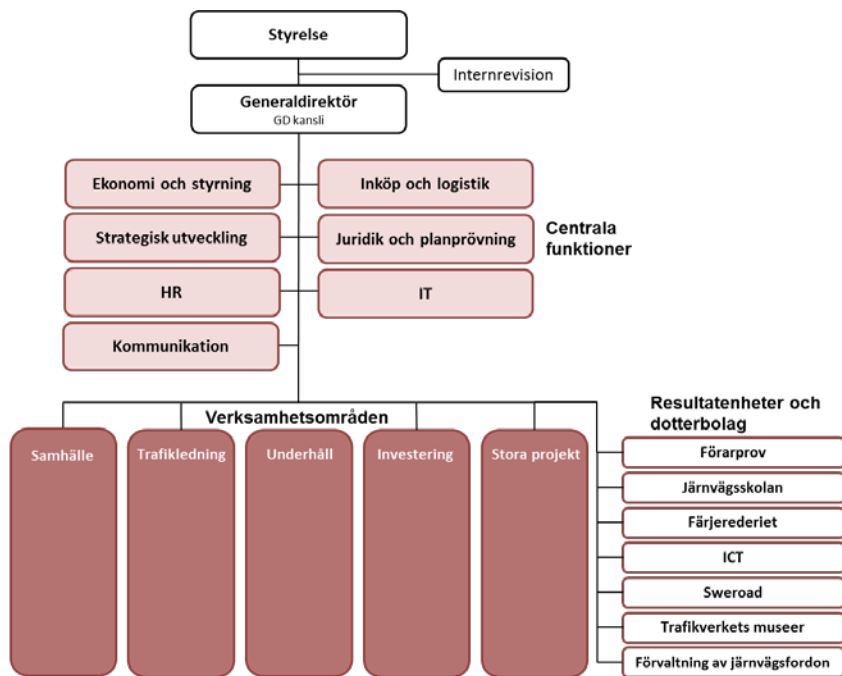
Trafikverket leds av en styrelse. Generaldirektören ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar.

Den interna organisationen är indelad i verksamhetsområden och centrala funktioner, se figur 3. Därutöver finns sex resultatenheter vilka svarar för särskilda delar av Trafikverkets verksamhet.

---

<sup>14</sup> Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Figur 3 Organisationsschema för Trafikverket



Källa: Trafikverket

Trafikverkets huvudkontor ligger i Borlänge och myndigheten har sammanlagt cirka 6 300 anställda. Myndigheten ska enligt sin instruktion ha en regional organisation. Trafikverket har regionkontor på sex platser i landet och lokalkontor så att representation finns i varje län.

Trafikverkets verksamhet är till största delen anslagsfinansierad. För 2014 rör det sig om totalt mer än 40 miljarder kronor. Myndigheten finansierar även delar av sin verksamhet med avgifter och bidrag.

## **2.5 Andra aktörer på transportområdet**

### **2.5.1 Statliga myndigheter**

#### **Trafikanalys**

Trafikanalys huvuduppgift är att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Vidare ska myndigheten ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet. Myndigheten ska inom sitt ansvarsutrymme bistå regeringen med underlag och rekommendationer.

#### **Sjöfartsverket**

Sjöfartsverket är ett affärsverk som ansvarar för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet till sjöss genom lotsning, farledshållning, isbrytning, sjötrafikinformation, sjögeografisk verksamhet, sjömansservice samt sjö- och flygräddning. Myndigheten finansieras med avgifter på handelssjöfarten. Sjöfartsverkets ansvar för sjövägarna löper fram till hamnområdena, där kommunen eller hamnbolaget tar över.

#### **Luftfartsverket**

Luftfartsverket är ett affärsverk som bedriver civil och militär flygtrafikledning på statliga flygplatser. Luftfartsverket bedriver även flygtrafikledning utomlands. Myndigheten finansieras med avgifter.

#### **Statens Väg- och Transportforskningsinstitut (VTI)**

VTI har till huvuduppgift att bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, trafik och transporter. Institutets verksamhet rör samtliga trafikslag. VTI:s kärnkompetens är inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, kollektivtrafik, beteende och samspel människa-fordon-transportsystem samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll.

#### **Statens haverikommission**

Statens haverikommission har till uppgift att, enligt lagen och förordningen om undersökning av olyckor, undersöka allvarliga olyckor inom luftfart, sjöfart, spårbunden trafik, vägtrafik och annan verksamhet. Myndighetens verksamhet syftar till att förbättra säkerheten genom att klarlägga händelseförlopp och orsak till olyckor. Haverikommissionen

har inga tillsynsuppgifter och har inte i uppgift att fördela skuld eller ansvar.

## **2.5.2 Regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommuner**

Enligt lag (2010:1065) om kollektivtrafik är landstinget och kommunerna inom ett län gemensamt ansvariga för den regionala kollektivtrafiken. I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet (RKTM) som har i uppdrag att ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram. När det gäller spårtrafik som inte är järnväg (t.ex. tunnelbana) fungerar RKTM som infrastrukturförvaltare. RKTM ska verka för taxiförsörjningen i länet samt kan, efter avtal med kommuner, ansvara för färdtjänst.

Kommunerna äger och förvaltar den infrastruktur som finns inom dess gränser som inte är statlig eller privat. Enligt väglagen har Trafikverket tillsyn över kommunernas väghållning. Hamnar och flygplatser kan ägas av kommunala bolag.

## **2.5.3 Statliga bolag och privata aktörer**

### **Statliga bolag<sup>15</sup>**

Det finns ett antal statliga aktiebolag som är verksamma på transportområdet:

- AB Svensk Bilprovning – besiktningsverksamhet
- Arlandabanan Infrastructure AB – ansvarar för statens rättigheter och skyldigheter rörande Arlandabanan
- Green Cargo AB – tågoperatör för godstransporter på järnväg
- Infranord AB – byggnation, drift och underhåll av järnväg
- Jernhusen AB – stationsbyggnader, andra järnvägsrelaterade fastigheter och kringinfrastruktur

---

<sup>15</sup> I budgetpropositionen pekar regeringen på att det är nedan angivna bolag som berörs när det gäller politikområdet Transportpolitik. Det finns ytterligare statliga bolag som kan hävdas vara verksamma på transportområdet, exempelvis LKAB Malmtrafik AB samt Swedish National Road Construction AB.

- SJ AB – tågoperatör för persontransporter på järnväg
- Svevia AB – byggnation, drift och underhåll av väg
- Swedavia AB – ägande av statliga flygplatser
- SAS AB (delägt) – flygoperatör för persontransporter
- Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB – ägare och infrastrukturförvaltare av den svenska statens del av Öresundsbron

### **Privata företag och branschorganisationer**

Ett stort antal privata företag är verksamma på transportområdets olika marknader. Det gäller bland annat företag som bedriver trafikverksamhet, företag som utför bygg- och anläggningsarbete samt företag som erbjuder teknikkonsulttjänster. Det finns också många branschorganisationer inom transportområdet.



## 3 Transportstyrelsen

I detta kapitel beskriver och motiverar Statskontoret de områden och fördjupningsfrågor vi bedömt ska analyseras närmare i det fortsatta arbetet och som huvudsakligen rör Transportstyrelsen.

### 3.1 Områden som Statskontoret kommer analysera närmare

Som beskrivits i kapitel 2 pekade regeringen på flera motiv för inrättandet av Transportstyrelsen. Regeringen framhöll bland annat att en trafikslagsövergripande och från transportansvariga och infrastrukturförvaltare oberoende myndighet, kan garantera en effektiv och tillförlitlig tillsyn inom alla trafikslag. Regeringen framhöll också att likformighet och likabehandling mellan trafikslagen är önskvärt när det gäller tillsyn och normgivning. Enligt regeringen ökar förutsättningarna för att uppnå dessa motiv i en samlad verksamhet. Vidare uppnås effektivitet även inom den administrativa verksamheten genom att denna sker sammanhållet i en större myndighets kropp.<sup>16</sup>

Mot bakgrund av att Statskontorets uppföljning ska göras i ljuset av de senaste årens organisatoriska förändringar, anser vi att uppföljningen av Transportstyrelsen bör kopplas till de motiv som uttrycktes i förarbetena. Med utgångspunkt från dessa motiv, iakttagelser i kartläggningen och samråd med uppdragsgivaren, kommer vi i det fortsatta arbetet att närmare analysera följande områden:

- Transportstyrelsen som reglerare
- Transportstyrelsen som marknadsövervakare
- Transportstyrelsen – intern styrning och organisation

---

<sup>16</sup> *Transportstyrelsen och dess verksamhet* (prop. 2008/09:31), sid 47-48.

## 3.2 Transportstyrelsen som reglerare

Transportområdet är i stor utsträckning reglerat på en detaljerad nivå och påverkar många olika aktörer, exempelvis operatörer på transportmarknaderna, infrastrukturförvaltare, myndigheter samt privatpersoner i egenskap av resenärer, fordonsägare och körkortsinnehavare. Transportstyrelsen ansvarar för denna reglering vilket innebär att myndigheten har en viktig *reglerarroll* på transportområdet.

### 3.2.1 Om Transportstyrelsens regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn

Enligt instruktionen har Transportstyrelsen till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Dessa verksamheter styrs i sin tur av nationella regler, EU-regler och av internationella överenskommelser.

#### Regelgivning

Transportstyrelsens ansvar för regelgivning på transportområdet rör alla trafikslag och myndigheten svarar i dag för runt 1000 olika gällande föreskrifter. Myndighetens instruktion klargör att myndigheten särskilt ska ansvara för frågor om

- krav på infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg,
- kompetenskrav och behörigheter,
- krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag,
- trafikregler, nyttjande av infrastruktur, anläggningar och service,
- villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor och
- villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.

Transportstyrelsen ska besluta om föreskrifter och allmänna råd inom områdena järnväg/spårväg/tunnelbana, luftfart, sjöfart och vägtrafik. Enligt instruktionen ska myndigheten se till att de regelverk och rutiner myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Kostnaden för arbetet med regelgivningen utgjorde 2013 runt 15 procent av myndighetens totala verksamhetskostnad.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Transportstyrelsen *Årsredovisning 2013*, sid 8–9.



## Tillsyn

I instruktionen klargörs att myndighetens tillsyn, i enlighet med de föreskrifter som gäller för varje område, ska utövas över

- järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen,
- den civila sjöfarten, särskilt sjösäkerheten, sjöfartsskyddet och hamnskyddet,
- den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten och luftfartsskyddet samt
- inom vägtransportssystemet.

Transportstyrelsen är bland annat tillsynsmyndighet för järnvägslag (2004:519) och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen samt tillsynsmyndighet för lag (2010:1065) om kollektivtrafik och de föreskrifter som meddelas med stöd av den lagen.<sup>18</sup> Myndigheten betecknar en del av denna tillsyn som *marknadstillsyn*. Exempel på marknadstillsyn på järnvägsområdet är tillsyn över infrastrukturförvaltares kapacitetstilldelning och avgiftssättning.<sup>19</sup> Detta ska inte förväxlas med Transportstyrelsens marknadsövervakande uppgift, även om det finns beröringspunkter mellan uppgifterna (mer om det nedan).

En stor del av Transportstyrelsens tillsyn genomförs i syfte att behålla eller öka säkerheten inom transportsystemet, ofta benämnd *säkerhetstillsyn*. Myndigheten bedriver även *miljötillsyn*. Tillsynen innebär att övervaka och kontrollera att de krav och regelverk som finns på transportområdet följs. Varje år genomförs mellan 10 000 och 15 000 tillsynsaktiviteter, exempelvis tillsyn av infrastrukturförvaltare, järnvägsföretag, flygoperatörer, fartyg och trafikskolor. Då Trafikverket är infrastrukturförvaltare av det statliga väg- och järnvägsnäten, utövar Transportstyrelsen även tillsyn av Trafikverket.

---

<sup>18</sup> Tillsynen på järnvägsområdet avser områdena kapacitetstilldelning, avgifter, tjänster, järnvägsnätsbeskrivningar och ekonomisk särredovisning. Tillsynen på kollektivtrafikområdet avser exempelvis lagens krav om trafikförsörjningsprogram, anmälningsskyldighet, trafikantinformation och uppgiftsskyldighet.

<sup>19</sup> Transportstyrelsen *Årsredovisning 2013*, sid. 29.

Transportstyrelsen framhåller att tillsynen ska vara rättrådig och omutlig och att den ska utövas där de största riskerna finns och där myndigheten åstadkommer störst effekt. Vidare framhålls att myndigheten i detta arbete ska tillämpa enhetliga definitioner, angreppssätt och principer. Kostnaden för tillsynen utgjorde 2013 runt 18 procent av myndighetens totala verksamhetskostnad.<sup>20</sup>

### **Tillståndsprovning**

Transportstyrelsen har också till uppgift att svara för tillståndsprovningen inom transportområdet. Det är i stor utsträckning olika typer av tillstånd och behörigheter som ligger till grund för myndighetens tillsyn. Exempel på tillstånd som myndigheten utfärdar är lokförarbevis, personliga certifikat för privat flygverksamhet, lotsdispenser och körkortstillstånd. En viktig del i verksamheten är också att bedöma om tillstånd och behörigheter ska dras in. Kostnaden för tillståndsprovningen utgjorde 2013 runt 20 procent av myndighetens totala verksamhetskostnad, varav merparten utgjordes av körkortsverksamheten.<sup>21</sup>

### **Regelförenkling ett prioriterat område**

Sedan flera år tillbaka bedriver Transportstyrelsen en systematisk översyn av det befintliga regelverket för att säkerställa att det är relevant och ändamålsenligt. Myndighetens styrelse har beslutat att förenkling av det befintliga regelverket utgör ett särskilt viktigt område som behöver ägnas särskild uppmärksamhet.<sup>22</sup> Med utgångspunkt från detta har Transportstyrelsen formulerat bland annat detta mål kopplat till regelförenklingen:<sup>23</sup>

Transportstyrelsens regelverk ska förenklas, vara aktuellt och göras mindre ingripande inom de områden där myndigheten har rådighet.

---

<sup>20</sup> Transportstyrelsen *Årsredovisning 2013*, sid. 26.

<sup>21</sup> Transportstyrelsen *Årsredovisning 2013*, sid 18.

<sup>22</sup> Transportstyrelsen *Strategi för Transportstyrelsen 2015-2020* (dnr. TSG 2014-419), sid. 16.

<sup>23</sup> Transportstyrelsen *Mål och uppdrag för Transportstyrelsen 2015* (dnr. TSG 2014-420), sid. 7.

Transportstyrelsen har också beskrivit att myndighetens regelverk ska vara ändamålsenliga, begripliga och väl avvägda när det gäller effekterna på tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa, i förhållande till de kostnader som uppkommer för dem som berörs.<sup>24</sup> Styrelsen har framhållit att Transportstyrelsen alltid måste fråga sig om det finns ett reellt problem när nya föreskrifter övervägs eller när befintliga föreskrifter ses över. Vidare måste myndigheten ha kompetens att analysera om föreskrifter, tillstånd och tillsyn är de mest effektiva åtgärderna, eller om andra åtgärder som exempelvis ekonomiska styrmedel eller information är bättre.<sup>25</sup>

### **Transportstyrelsen anser sig behöva utveckla reglerarrollen**

Transportstyrelsen har pekat på att myndigheten kan utveckla sin reglerarroll. Generaldirektören beskriver att det inom myndigheten funnits en uppfattning om att det är ett problem i sig om ett område inte är reglerat. Det förekommer enligt generaldirektören även förslag på reglering trots att det överhuvudtaget inte klarlagts att det finns ett problem. Generaldirektören beskriver att ett sådant synsätt står i kontrast till politikens och de flesta medborgares uppfattning att reglering inte är något önskvärt i sig, utan något som bara ska tillgripas om det är nödvändigt. Denne pekar även på att det är viktigt att myndigheten är proaktiv och bedriver en aktiv omvärldsbevakning så att inte myndighetens reglering utgör hinder på transportområdet.<sup>26</sup>

Transportstyrelsen framhåller vikten av att värdera om nyttan av myndighetens åtgärder överstiger kostnaderna, inte bara vid föreskriftsarbetet utan vid alla beslut myndigheten fattar. Ett viktigt verktyg för att göra detta är de konsekvensutredningar myndigheten arbetar med. Nyligen har en ny vägledning tagits fram för hur dessa utredningar ska genomföras. Användningen av konsekvensutredningarna och vägledningen beskrivs som en av de viktigaste frågorna för myndigheten att hantera i dag.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Transportstyrelsen *Årsredovisning 2013*, sid 8.

<sup>25</sup> Transportstyrelsen *Strategi för Transportstyrelsen 2015-2020* (dnr. TSG 2014-419), sid. 6–7.

<sup>26</sup> Transportstyrelsen *Underlag till utvärdering* PM 2014-06-05, sid. 7–8 och 19.

<sup>27</sup> Transportstyrelsen *Underlag till utvärdering* PM 2014-06-05, sid. 8 och 16.

### 3.2.2 Synpunkter på Transportstyrelsen som reglerare

#### Branschkritik mot Transportstyrelsen

Vid Statskontorets samtal med bland annat företag och branschorganisationer på transportområdet, har flera uttryckt uppfattningen att Transportstyrelsen alltför ofta detalj- eller överreglerar verksamheter där så inte behövs eller att myndigheten tillämpar befintligt regelverk för strikt. Sveriges Åkeriföretag har i en skrivelse till Transportstyrelsen riktat kritik mot att myndigheten alltför ofta ser förbi de övergripande målen och tillämpar regelverket stelt i förhållande till hur ett åkeriföretags vardag fungerar. Sveriges Åkeriföretag pekar på att Transportstyrelsens tolkningar av lagens intentioner i vissa fall ger orimliga konsekvenser.<sup>28</sup>

En närliggande kritik mot Transportstyrelsen är att myndigheten brister i förståelsen för företagandets och näringslivets villkor. Sådan kritik framförs från fem branschorganisationer på transportområdet i en skrivelse till Näringsdepartementet i augusti 2014. Organisationerna menar att myndigheten brister i bemötandet både i tillsyns- och tillståndsfrågor och att myndigheten oftare förordar särskilda krav för svenska företag än vad som gäller för konkurrenter i andra länder. Organisationerna föreslår att myndighetsinstruktionen ses över för att även inkludera att myndigheten ska värna de svenska företagens konkurrenskraft.<sup>29</sup> Regeringen beslutade senare att ge Transportstyrelsen i uppdrag att, efter samråd med berörda branscher, redovisa en strategi för hur myndigheten ska säkerställa att verksamheten beaktar näringslivets villkor och bidrar till en positiv näringslivsutveckling.<sup>30</sup>

I sammanhanget kan noteras att Regelrådet uttryckt sig positivt om Transportstyrelsens konsekvensutredningar och att rådet 2013 tillstyrkte samtliga nitton av Transportstyrelsens förslag som granskades.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Sveriges Åkeriföretag *PM angående gällande företagskontroller, sanktionsavgifter samt kör- och vilotidsbestämmelserna* PM 2014-09-26.

<sup>29</sup> *Förtydligande av Transportstyrelsens uppdrag* (skrivelse till Näringsdepartementet från Sveriges Redareförening, Svenska Flygbranschen, Sveriges Åkeriföretag, Tågoperatörerna och Skärgårdsredarna)

<sup>30</sup> Regeringsbeslut *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer* (N2014/3768/TE, N2014/3429/TE)

<sup>31</sup> Regelrådet *Regelrådets årsrapport 2013*, sid. 15-17.

## **Vad innebär Transportstyrelsens tillsyn över Trafikverket?**

Flera av de aktörer vi samtalat med framhåller att de inte fullt ut förstår Transportstyrelsens tillsynsroll i relation till Trafikverket. Några aktörer är av åsikten att Transportstyrelsen generellt sett måste vara mer aktiv och ”tuff” i relationen med och tillsynen över Trafikverket. Detta beskrivs som betydelsefullt mot bakgrund av Trafikverkets viktiga roll på transportområdet där många aktörer är direkt beroende av hur myndigheten agerar i rollen som infrastrukturförvaltare. En åsikt som framkommit är också att Trafikverket, genom sin storlek och närhet till infrastrukturen, har ett kunskapsöverläge gentemot Transportstyrelsen och andra aktörer. Detta uppfattas leda till att Transportstyrelsens tillsyn av Trafikverket försvåras.

Dialogen mellan myndigheterna beskrivs generellt sett som bra. Trafikverket har dock pekat på vikten av att Transportstyrelsen hittar rätt balans mellan krav på formalia i form av formella skrivelser och den informella dialogen, i sin tillsyn över verket.<sup>32</sup> Trafikverket menar att det är väsentligt att Transportstyrelsens tillsyn och uppföljning ligger på rätt detaljningsnivå. Även Sjöfartsverket har framfört liknande synpunkter avseende Transportstyrelsens tillsyn över Sjöfartsverket.

## **Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete**

Nyligen lät Näringsdepartementet genomföra en utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete. Arbetet genomfördes mot bakgrund av de förändrade och delvis nya krav som ställs på myndigheten genom bland annat teknikförändringar och konkurrensutsättningar. Syftet med utvärderingen var att anvisa vägar för myndigheten att förbättra effektiviteten och minska tidsåtgången i föreskriftsprocessen samt att höja kvaliteten och förbättra tidhållningen i förslags- och uppdragsverksamheten.

I utvärderingen framkom att branschorganisationer och enskilda företag var kritiska mot Transportstyrelsens föreskriftsarbete, exempelvis när det gäller långa handläggningstider. Kritik framfördes även mot myndighetens ledarskap och omvärldsanalyser. Samtidigt fick Transportstyrelsen beröm från organisationerna och företagen för sitt arbete med

---

<sup>32</sup> Transportstyrelsen utövar exempelvis tillsyn över Trafikverket som infrastrukturförvaltare, bl.a. avseende myndighetens säkerhetsstyrningssystem för järnväg.

konsekvensanalyser och att kontakterna med myndigheten utvecklats på ett positivt sätt. Näringsdepartementets utvärdering visade även att det finns uppfattningar om att Transportstyrelsen ofta saknar ett näringslivs- och internationellt perspektiv i sina analyser.<sup>33</sup> Denna synpunkt har även framförts vid Statskontorets samtal med aktörer på transportområdet.

### **3.2.3 Statskontorets överväganden**

#### **Viktiga principer för Transportstyrelsens regleringsverksamheter motiverar en närmare analys**

Transportstyrelsens verksamheter som rör regelgivning, tillsyn och tillståndsprovning har stor påverkan på transportområdet. Myndigheten har därmed en viktig reglerarroll på området.

Transportstyrelsen ska verka för att myndighetens regelverk och rutiner är kostnadseffektiva och enkla. Statskontoret konstaterar att det finns en hel del synpunkter på Transportstyrelsen i detta avseende. Sådana synpunkter har kommit till uttryck vid Statskontorets samtal, i skrivelser från transportbranschen och i Näringsdepartementets utvärdering av föreskriftsarbetet. Några återkommande synpunkter är att Transportstyrelsen alltför ofta detaljreglerar verksamheter eller övertolkar regelverk där det inte är motiverat samt att myndigheten brister i förståelse för näringslivets- och företagandets villkor.

Statskontoret har uppfattat att Transportstyrelsen till viss del instämmer i kritiken och att myndigheten anser att den behöver förbättra och vidareutveckla regleringsverksamheten. Transportstyrelsen pekar bland annat på vikten av proaktivitet och aktiv omvärldsbevakning så att inte myndighetens reglering utgör hinder på transportområdet. Det har också formulerats ett internt mål om att de regelverk där myndigheten har rådgighet ”... ska förenklas, vara aktuellt och göras mindre ingripande...”.

Vid inrättandet av Transportstyrelsen framhöll regeringen att likformighet och likabehandling mellan trafikslagen är önskvärt när det gäller

---

<sup>33</sup> Näringsdepartementet *Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete m.m.*, sid. 3–7.

myndighetens tillsyn och normgivning. Detta är också något som Transportstyrelsen säger sig eftersträva, vilket bland annat beskrivs i myndighetens strategidokument.

### **Fördjupningsfrågor för det fortsatta arbetet**

Sammantaget anser Statskontoret att det finns flera principiellt viktiga aspekter av Transportstyrelsens regleringsverksamhet som motiverar att vi analyserar dem närmare i det fortsatta utredningsarbetet. En sådan aspekt är uppgiften att verka för att regelverk och rutiner är effektiva och enkla och en annan är principen om likformighet och likabehandling mellan trafikslagen i tillsynen och normgivningen.

Statskontoret avser att närmare studera hur Transportstyrelsen på såväl strategisk som operativ nivå verkar för dessa principer. Inom ramen för detta kan det bli aktuellt att analysera vad myndighetens tillsynsuppgift innebär i relation till Trafikverket och om ansvarsfördelningen för trafiksäkerhetsarbetet på transportområdet är tydlig och ändamålsenlig. I arbetet ligger också att analysera vilka eventuella hinder det finns för Transportstyrelsen att utföra sina regleringsuppgifter, om det finns en konflikt mellan uppgifterna samt om regeringens styrning som rör detta är ändamålsenlig. Om så bedöms nödvändigt kommer Statskontoret lämna förslag till åtgärder som förbättrar förutsättningarna att utföra uppgifterna.

Statskontoret avser i det fortsatta utredningsarbetet analysera följande fördjupningsfrågor kring Transportstyrelsens regleringsverksamheter:

- Ger Transportstyrelsens arbetssätt och organisering förutsättningar för att de regelverk och rutiner myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla?
- Ger Transportstyrelsens arbetssätt och organisering förutsättningar för att åstadkomma likformighet mellan trafikslagen i regelgivnings- och tillsynsarbetet?

### **3.3 Transportstyrelsen som marknadsövervakare**

När Transportstyrelsen inrättades beskrev regeringen att myndighetens kärnverksamhet ska vara normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom samtliga trafikslag. Enligt regeringen innefattades i detta bland annat marknads- och konkurrensövervakning inom samtliga transportslag.<sup>34</sup> Även Transportstyrelseutredningen hade föreslagit att Transportstyrelsen skulle ha en marknadsövervakande roll på hela transportområdet.<sup>35</sup>

#### **3.3.1 Om Transportstyrelsens marknadsövervakning**

##### **Den marknadsövervakande uppgiften följer av instruktionen**

Vid sidan av Transportstyrelsens regelgivnings-, tillstånds- och tillsynsverksamheter, har myndigheten också till uppgift att bedriva marknadsövervakning för samtliga trafikslag. Uppgiften uttrycks inte lika tydligt i instruktionen som de andra uppgifterna, men har ändå sitt ursprung i instruktionen där det framgår att myndigheten:

- Särskilt ska ansvara för frågor om villkor för marknadstillträde och konkurrenvillkor.
- Ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.
- Ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket.

I regleringsbrev för 2013 och 2014 beskrivs att Transportstyrelsen särskilt ska fokusera på att utveckla sina insatser gällande marknadsövervakning, i relation till myndighetens verksamhet vad gäller regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning. Syftet förklaras vara att främja en effektiv konkurrens på marknaderna inom transportområdet.

---

<sup>34</sup> *Transportstyrelsens och dess verksamhet* (prop. 2008/09:31), sid. 48.

<sup>35</sup> Transportstyrelseutredningen *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* (SOU 2008:44), sid. 19.



## Transportstyrelsens syn på den marknadsövervakande rollen

Transportstyrelsens styrelse framhåller att varje marknad behöver tydliga spelregler och att myndighetens uppgift är att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt transportsystem, ansvara för villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor samt villkor för resenärer och de som köper godstransporter.<sup>36</sup> Styrelsen har beslutat att uppgiften att stimulera en dynamisk transportmarknad och en väl fungerande konkurrens, utgör ett strategiskt och särskilt viktigt område som myndigheten behöver ägna särskild uppmärksamhet.<sup>37</sup>

Transportstyrelsen beskriver även att syftet med marknadsövervakningen är att hitta eventuella missförhållanden när det gäller konkurrensen inom transportsystemet.<sup>38</sup> Myndigheten har formulerat ett särskilt mål som rör marknadsövervakningen:<sup>39</sup>

Transportstyrelsens verksamhet ska bidra till att transportmarknaden fungerar dynamiskt och effektivt, med likvärdiga villkor och utan onödiga gränshinder. Marknadsövervakningen ska möjliggöra att myndigheten, regeringen och riksdagen kan genomföra de åtgärder som krävs för att säkerställa en väl fungerande marknad.

Transportstyrelsens styrelse har framhållit att myndigheten ”... *både ska bedriva ett regelutvecklingsarbete, en väl utvecklad marknadstillsyn och en aktiv marknadsövervakning.*”<sup>40</sup> Statskontoret tolkar detta som att myndigheten anser att marknadsövervakning är något annat än reglerings- och tillsynsverksamhet. Transportstyrelsen har också beskrivit att marknadsövervakning – i motsats till marknadstillsyn – inte är direkt

---

<sup>36</sup> Transportstyrelsen *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (dnr. TSG 2014-419), sid. 6.

<sup>37</sup> Transportstyrelsen *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (dnr. TSG 2014-419), sid. 14–15.

<sup>38</sup> Transportstyrelsen *Transportstyrelsens årsredovisning 2013*, sid. 45.

<sup>39</sup> Transportstyrelsen *Mål och uppdrag för Transportstyrelsen 2015* (dnr. TSG 2014-420) sid. 5.

<sup>40</sup> Transportstyrelsen *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (dnr. TSG 2014-419) sid. 15.

kopplad till krav, utan handlar om att ge samlad bild över hur en marknad utvecklar sig ur ett effektivitets- och konkurrensperspektiv.<sup>41</sup>

Detta utesluter naturligtvis inte att det finns synergier mellan olika uppgifter. Transportstyrelsen har exempelvis pekat på att marknadsövervakningen kan utgöra underlag för myndighetens arbete med regler i samband med konsekvensbeskrivningar samt vid tillsynen som underlag för en riskbaserad tillsyn.<sup>42</sup>

### **Principer som ska styra arbetet med marknadsövervakning**

Sedan några år tillbaka har Transportstyrelsen en särskild riktlinje som utgör ett styrande dokument för myndighetens marktillsyn och marknadsövervakning inom kollektivtrafik och på järnvägsområdet. Riktlinjen har tagits fram för att tydliggöra och beskriva myndighetens roll och arbetsmetoder avseende marktillsynen respektive marknadsövervakningen. Av dokumentet framgår att Transportstyrelsen gör en distinktion mellan tillsyn och övervakning av järnvägsområdet.<sup>43</sup>

Riktlinjen beskriver också att marknadsövervakningen avseende kollektivtrafik- och järnvägsområdet ska styras av ett antal principer. Exempel på sådana principer är att övervakningen i huvudsak ska vara planlagd, att Transportstyrelsen ska vara proaktiv och rapportera förbättringsförslag till Näringsdepartementet samt att slutsatserna från övervakningen ska tas tillvara inom tillstånds-, tillsyns-, regelutvecklings- och registerverksamheterna.

Transportstyrelsen har även tagit fram principer för övervakning av den omreglerade fordonsbesiktningensmarknaden.<sup>44</sup> Exempel på principer är att övervakningen ska prioritera missförhållanden som bedöms få märkbar betydelse för marknadens funktion samt att myndigheten i arbetet ska hämta erfarenheter från andra omreglerade marknader. En av dessa principer klargör vidare att:

---

<sup>41</sup> Transportstyrelsen *Riktlinje för Transportstyrelsens marktillsyn och marknadsövervakning inom kollektivtrafik- och järnvägsområdet* (dnr. TSG 2012-1258), sid. 2.

<sup>42</sup> Transportstyrelsen *Årsredovisning 2013*, sid. 46.

<sup>43</sup> Transportstyrelsen *Riktlinje för Transportstyrelsens marktillsyn och marknadsövervakning inom kollektivtrafik- och järnvägsområdet* (dnr. TSG 2012-1258).

<sup>44</sup> Transportstyrelsen *Inriktning för Transportstyrelsens stickprov och marknadsövervakning av den omreglerade fordonsbesiktningensmarknaden 2014-08-18*.

Transportstyrelsen är autonom, dvs. helt oberoende från de parter som vi övervakar. Rekommendationer kan även rikta sig mot Transportstyrelsen själv, som genom sin regelgivning, tillsyn och registerhållning är en av aktörerna på marknaden.

Statskontoret noterar att principerna för arbetet till viss del skiljer sig mellan järnvägsområdet och fordonsbesiktningmarknaden.

### **Analysplan för marknadsövervakningen samt övergripande rapport om utvecklingen på transportmarknaderna**

Transportstyrelsen har under senare år tagit fram ett antal rapporter som närmare beskriver utvecklingen på några enskilda marknader.<sup>45</sup> Som ett led i att utveckla marknadsövervakningen och skapa förutsättningar för erfarenhetsutbyte och enhetlighet inom myndigheten, tar Transportstyrelsen också fram en trafikslagsövergripande rapport där utvecklingen på flera marknader beskrivs.<sup>46</sup> En första rapport redovisades i augusti 2013 och en andra i november 2014. Enligt myndigheten kommer rapporterna fortsättningsvis publiceras tre gånger per år i anslutning till tertialdialogerna med Näringsdepartementet.

Under senare delen av 2013 påbörjade Transportstyrelsen ett arbete med att ta fram en särskild analysplan för marknadsövervakningen på 2–3 års sikt. Avsikten är att kontinuerligt revidera analysplanen inför myndighetens verksamhetsplanering. Planen kommer bland annat att innehålla en beskrivning av marknader som bedöms vara extra viktiga att följa och en beskrivning av hur det ska ske.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Exempel på detta är en rapport om fordonstillgången på den svenska järnvägsmarknaden, rapporter om kommersiella aktörers marknadstillträde i den regionala kollektivtrafiken, utredning om marknadsförutsättningarna för svenska flygföretag, årlig rapport om utvecklingen av fordonsbesiktningmarknaden samt en analys av etablering av verksamhet på den svenska marknaden för järnvägstransporter.

<sup>46</sup> Transportstyrelsen *Transportstyrelsens marknadsövervakning 2013* (dnr. TSG 2012:172), sid. 3.

<sup>47</sup> Transportstyrelsen *Årsredovisning 2013*, sid. 46.

### **3.3.2 Synpunkter på Transportstyrelsens marknadsövervakning**

#### **Marknadsövervakningen uppfattas som otydlig**

Vid Statskontorets samtal med aktörer på transportområdet har det framförts relativt omfattande synpunkter på och kommentarer rörande Transportstyrelsens marknadsövervakande uppgift och hur myndigheten hanterar denna.

En återkommande synpunkt är att Transportstyrelsens tolkning och konkretisering av uppgiften är otydlig för utomstående. Flera aktörer har pekat på att det för dem framstår som oklart om, och i sådant fall på vilket sätt, myndigheten skiljer på den generella marknadsövervakande uppgiften och de tillsynsuppgifter som följer av instruktionen. En närliggande synpunkt är att det är otydligt var gränsen går mellan Transportstyrelsens tillsyn över järnvägslagen och lagen om kollektivtrafik å ena sidan och myndighetens marknadsövervakande roll å den andra.

Dessa uppfattningar torde enligt Statskontoret också spegla det faktum att flertalet av de aktörer vi samtalat med anser att de, trots ovan beskrivna aktiviteter, inte ser något tydligt resultat av Transportstyrelsens marknadsövervakning. Den övergripande beskrivningen som ges är att myndigheten bedriver traditionell myndighetsutövning, men att den i övrigt inte ”kliver fram” och aktivt arbetar för och driver marknadernas utveckling.

Statskontoret har noterat att det även finns en begreppsförvirring när Transportstyrelsens marknadsövervakande uppgift diskuteras. När vi ställt frågor om denna uppgift har diskussionen ofta kommit in på andra delar av myndighetens verksamhet så som tillsynen och regelgivningen. En förklaring till detta är sannolikt att det finns beröringspunkter mellan marknadsövervakning, regelgivning och tillsyn, men det kan enligt Statskontoret också vara en signal om att myndigheten inte lyckats tydliggöra distinktionen mellan uppgifterna för omvärlden.

#### **Behov av att utveckla och förbättra marknadsövervakningen**

Många av de vi samtalat med framhåller att det inom Transportstyrelsen överlag finns en stor kompetens kring frågor av juridisk och teknisk karaktär. Myndigheten uppfattas dock ha brister när det gäller generella

kunskaper och färdigheter som behövs för en fungerande marknadsövervakning. Exempel på detta som nämnts är tolkning och förståelse av förändringar i omvärlden, kunskap om EU-regelverken, förståelse för företagandets villkor, förmågan att aktivt driva frågor samt myndighetens kommunikation med omvärlden. En uppfattning som framförts är också att myndigheten brister i kompetens i järnvägsfrågor.

### **3.3.3 Statskontorets överväganden**

#### **Oklarheter och synpunkter på marknadsövervakningen motiverar en närmare analys**

Statskontoret konstaterar att Transportstyrelsen, i enlighet med instruktionen och förarbeten till myndighetens inrättande, har i uppgift att bedriva marknadsövervakning över hela transportområdet. Det är emellertid enligt Statskontoret inte helt tydligt vad Transportstyrelsens marknadsövervakande uppgift innebär eller hur myndigheten arbetar med den. Otydligheten kommer till uttryck både i hur uppgiften beskrivs i externa och interna styrdokument, men också i vissa av de aktiviteter som myndigheten bedrivit. Ett exempel på otydlighet är var gränsen går mellan uppgifterna att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet å ena sidan och marknadsövervakningen å den andra. Detta kompliceras ytterligare av att Transportstyrelsen, i enlighet med järnvägslagen och kollektivtrafiklagen, har till uppgift att utöva marknadstillsyn över några av transportområdets marknader.

Det är enligt Statskontoret också svårt att se sambandet mellan marknadsövervakningens mål, insatta resurser och utfall i termer av aktiviteter, prestationer och effekter. Transportstyrelsens redogörelse för resultatet av övervakningen är tämligen kortfattat beskrivet i årsredovisningen. Annorlunda uttryckt är det enligt Statskontoret svårt att utifrån myndighetens redovisningar bedöma resultatuppfyllelsen av verksamheten.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Det bör framhållas att Transportstyrelsens regleringsbrev inte ställer något krav på särskild redovisning av marknadsövervakningen på det sätt som ställs avseende regelgivning, tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning. Dock framhålls att myndigheten särskilt ska fokusera på att utveckla sina insatser gällande övervakningen i relation till regelgivningen, tillsynen och tillståndsgivningen.

Oaktat detta har Transportstyrelsen bedrivit ett antal aktiviteter som rör marknadsövervakningen. Statskontoret har också noterat att myndigheten har vidtagit åtgärder i syfte att utveckla och förtydliga uppgiften. Samtidigt uppfattar inte transportområdets aktörer resultatet av aktiviteterna.

### **Fördjupningsfråga för det fortsatta arbetet**

Sammantaget anser Statskontoret att det finns ett antal synpunkter på och oklarheter kring Transportstyrelsens marknadsövervakande uppgift som motiverar att vi analyserar den närmare i det fortsatta utredningsarbetet. Statskontoret bör förutsättningslöst analysera vad en marknadsövervakande uppgift på transportområdet innebär och vilken roll och uppgift Transportstyrelsen har i detta. En grundläggande fråga att utgå från i en sådan analys kan vara ”Hur främjar man fungerande marknader på transportområdet?” I anslutning till detta kan det även bli aktuellt att diskutera om avskaffandet av sektorsansvaret på transportområdet har påverkat möjligheten att främja fungerande marknader på området.<sup>49</sup>

I arbetet ligger också att analysera vilka eventuella hinder det finns för marknadsövervakning på transportområdet och huruvida regeringens styrning som rör detta är ändamålsenlig. Om så bedöms nödvändigt kommer Statskontoret lämna förslag till åtgärder som förbättrar förutsättningarna för detta.

Statskontoret avser i det fortsatta utredningsarbetet analysera följande fördjupningsfråga:

- Vad kan en marknadsövervakande uppgift på transportområdet innebära och vilken roll och uppgift bör Transportstyrelsen ha i detta?

---

<sup>49</sup> I kapitel 5 berör vi frågan om sektorsansvarets avskaffande.

## 3.4 Transportstyrelsen – intern styrning och organisation

Vissa aspekter kring styrning och organisation har berörts i avsnitt 3.2 och 3.3 när vi diskuterat Transportstyrelsens regleringsverksamheter och marknadsövervakning. I detta avsnitt diskuterar vi några mer generella frågor som rör myndighetens styrning och organisation.

### 3.4.1 Mot en trafikslagsövergripande organisation<sup>50</sup>

Ett grundläggande syfte bakom senare års organisatoriska förändringar på transportområdet har varit att förbättra möjligheterna till helhetssyn från ett trafikslagsövergripande perspektiv och ge möjlighet till lärande mellan olika trafikslag. Vid inrättandet av Transportstyrelsen framhöll regeringen att den sammanslagna verksamheten skulle främja framväxten av ett transportslagsövergripande synsätt, vilket i sig medför fördelar av olika slag. Ett exempel på detta som framhölls var vinster i form av utbyte av erfarenheter och kompetens.<sup>51</sup>

#### Successiva organisatoriska förändringar sedan starten

När Transportstyrelsen inrättades i januari 2009 fick de verksamheter som förts över från andra myndigheter till en början fortsätta med en i stort sett oförändrad organisation. De tidigare verksamheterna utgjorde enligt Transportstyrelsen relativt självständiga och oberoende ”divisioner” som inte påverkades särskilt mycket av att den nya myndigheten inrättats. Enligt Transportstyrelsen fanns det i delar av organisationen en önskan om att man skulle fortsätta att arbeta på detta sätt. Ledningen bedömde dock att den ursprungliga organisationen inte bidrog till målet om att arbeta trafikslagsövergripande och att åstadkomma lärande mellan trafikslagen. Den ansågs inte heller bidra till att utnyttja den kompetens som fanns i organisationen.

Efter ett par år lades vägavdelningen och järnvägsavdelningen samman till en gemensam avdelning. Förändringen föll enligt Transportstyrelsen väl ut. Därefter delades det tidigare trafikregistret upp i fyra nya avdelningar samtidigt som registrets IT-verksamhet lades samman med IT-

---

<sup>50</sup> Avsnitt 3.4.1 baseras i huvudsak på Transportstyrelsens promemoria *Underlag till utvärdering* (PM 2014-06-05), sid. 12–13.

<sup>51</sup> *Transportstyrelsen och dess verksamhet* (prop. 2008/09:31), sid. 57–58.

avdelningen på huvudkontoret. Den sista stora förändringen av den ursprungliga organisationen genomfördes vid årsskiftet 2012/2013 när luftfartsavdelningen och sjöfartsavdelningen lades samman och bildade en gemensam avdelning.

### **Organisatorisk indelning efter trafikslag**

Transportstyrelsen organiserar i dag verksamheterna efter trafikslag. En alternativ indelningsgrund som myndigheten övervägt är att organisera efter verksamhetstyperna regelgivning, tillsyn, tillstånd och registerhållning. Enligt Transportstyrelsen finns det dock flera skäl som talar emot en sådan indelning. Verksamheten skulle bli svårstyrd då den blir uppdelad på olika orter samtidigt som medarbetarna idag ofta arbetar med flera av verksamhetstyperna. Ett annat argument mot detta har enligt myndigheten varit att kulturskillnaderna, åtminstone inledningsvis, var så stora att det skulle varit en utmaning att integrera alla fyra trafikslag i samma avdelning.<sup>52</sup>

Transportstyrelsen framhåller att möjligheterna att lära mellan trafikslagen har ökat påtagligt till följd av genomförda organisationsförändringar. I syfte att driva på det trafikslagsövergripande perspektivet har myndigheten bildat en särskild grupp – trafikslagsgruppen – där cheferna för väg/järnväg, sjö/luft, körkort och staben ingår. Genom denna grupp skapas enligt myndigheten förutsättningar att ensa och utveckla processerna för tillstånd och tillsyn, men även möjlighet att behandla frågor inom föreskriftsprocessen.

### **Transportstyrelsens effektiviseringsarbete**

Parallellt med de rent organisatoriska förändringarna har Transportstyrelsen bedrivit ett egeninitierat effektiviseringsarbete. Till grund för detta arbete har legat en inventering av effektiviseringspotentialer inom myndigheten som genomfördes under 2011 och som mynnade ut i förslag till åtgärder.<sup>53</sup> Inventeringen visade att det finns möjligheter att effektivisera inom de flesta delar av organisationen. Förslagen har bildat

---

<sup>52</sup> Transportstyrelsen *Underlag till utvärdering* PM 2014-06-05, sid. 21.

<sup>53</sup> Transportstyrelsen *Effektiviseringspotentialer inom TS – Förslag till åtgärder och effektbedömningar* PM 2011-12-07.



utgångspunkt för fortsatta effektiviseringsåtgärder. Enligt Transportstyrelsen har de två första årens arbete inneburit effektiviseringar som uppgår till cirka 200 miljoner kronor.<sup>54</sup>

### 3.4.2 Synpunkter på Transportstyrelsens styrning och organisation

Vissa av de tidigare beskrivna synpunkter på Transportstyrelsen som reglerare och marknadsövervakare har koppling till hur myndigheten styr och organiserar verksamheterna. Ett exempel är att marknadsövervakningen uppfattas som otydlig. Några aktörer vi samtalat med har också kommenterat Transportstyrelsens organisation som sådan. En åsikt som framhållits är att verksamhetslogiken talar för en sammanslagning av järnväg och luftfart snarare än, så som nu är fallet, järnväg och vägtrafik.<sup>55</sup>

I Näringsdepartementets utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete redovisades flera kritiska synpunkter mot myndighetens arbetsmetoder och organisation, från både anställda på myndigheten och utomstående. Bland annat ansåg dessa kritiker att myndigheten har alltför många beslutsnivåer och en krånglig beslutsprocess i föreskriftsarbetet, där ansvaret för framtagandet av föreskrifter är spretigt och oklart.<sup>56</sup>

I utvärderingen lämnades ett antal rekommendationer av organisatorisk karaktär till Transportstyrelsen. Ett exempel var att förenkla ledningsstrukturen för framtagande av föreskrifter genom att lägga ansvaret för detta arbete på en särskild tjänsteman direkt under generaldirektören. Ett annat exempel var att utveckla samverkansformerna med branschen genom att se över rutinerna för dessa kontakter.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Transportstyrelsen *Underlag till utvärdering* PM 2014-06-05, sid. 14-15.

<sup>55</sup> Det bör framhållas att Statskontoret i denna delrapport inte närmare analyserat Transportstyrelsens organisation. Som beskrivits ovan anser Transportstyrelsen att sammanläggningen mellan järnväg och vägtrafik har fallit väl ut.

<sup>56</sup> Näringsdepartementet *Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete m.m.*, sid. 3 och 15.

<sup>57</sup> Näringsdepartementet *Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete m.m.*, sid. 16-17.

### **3.4.3 Statskontorets överväganden**

Statskontoret anser att frågan huruvida Transportstyrelsens övergripande styrning och organisation främjar ett trafikslagsövergripande lärande, bör studeras vidare. Detta var ett av motiven för att inrätta Transportstyrelsen och är också något som myndigheten aktivt strävat efter genom de organisationsförändringar som genomförts. I arbetet ligger att analysera vilka eventuella hinder som finns för att styra och organisera verksamheten så att ett trafikslagsövergripande lärande främjas. Om så bedöms nödvändigt kommer Statskontoret lämna förslag till åtgärder som förbättrar förutsättningarna för detta.

Statskontoret kommer inte att närmare analysera eller följa upp Transportstyrelsens effektiviseringsarbete som sådant.

#### **Fördjupningsfråga för det fortsatta arbetet**

Statskontoret avser i det fortsatta utredningsarbetet analysera följande fördjupningsfråga som rör Transportstyrelsens interna styrning och organisation:

- Har Transportstyrelsen utformat sin interna styrning och organisation så att det främjar ett trafikslagsövergripande lärande eller andra fördelar?

## 4 Trafikverket

I detta kapitel beskriver och motiverar Statskontoret de områden och fördjupningsfrågor vi bedömt ska analyseras närmare i det fortsatta arbetet och som huvudsakligen rör Trafikverket.

### 4.1 Områden som Statskontoret kommer analysera närmare

Som beskrivits i kapitel 2 ansåg regeringen att ett samlat Trafikverk var den lösning som bäst svarade mot den nya planeringsansatsen, en effektivisering av de statliga upphandlings- och beställningsfunktionerna och en enhetlig regional organisation. Regeringen uttryckte även att bildandet av Trafikverket inte bara kunde komma att medföra fördelar utan även vissa nackdelar. En sådan nackdel var att Trafikverkets storlek kunde medföra en svårstyrd myndighet.<sup>58</sup>

Mot bakgrund av att Statskontorets uppföljning ska göras i ljuset av de senaste årens organisatoriska förändringar, anser vi att uppföljningen av Trafikverket bör kopplas till de motiv som uttrycktes i förarbetena. Med utgångspunkt från dessa motiv, iakttagelser i kartläggningen och samråd med uppdragsgivaren, kommer vi i det fortsatta arbetet att närmare analysera följande områden:

- Trafikverket som planeringsmyndighet
- Trafikverket som beställare
- Trafikverket – intern styrning och organisation

Detta innebär bland annat att vi inte avser att analysera Trafikverkets arbete med trafikledning och trafikinformation. Ett skäl för detta är att de senaste årens organisatoriska förändringar på transportområdet inte

---

<sup>58</sup> *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* (prop. 2009/10:59), sid. 30.

explicit syftat till att förändra dessa uppgifter. Vi bedömer inte heller att Statskontoret är den mest lämpliga utredaren för att analysera detta.

## **4.2 Trafikverket som planeringsmyndighet**

### **4.2.1 Om Trafikverkets infrastrukturplanering**

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart.

Trafikverket beskriver sitt övergripande uppdrag som att myndigheten ska bidra till tillgänglighet för personer och godstransporter genom ett funktionellt och hållbart transportsystem. I detta arbete samarbetar myndigheten med regioner, kollektivtrafikmyndigheter, kommuner och näringsliv. Samarbetet resulterar i bland annat regionala utvecklingsstrategier, översiktsplaner, detaljplaner och långsiktiga nationella och regionala infrastrukturplaner.

Planeringen av den statliga infrastrukturen kan delas in i en långsiktig ekonomisk planering respektive en fysisk planering där de enskilda åtgärderna eller projekten planeras mer i detalj. Trafikverket är involverat i båda planeringsskedena.

#### **Den långsiktiga ekonomiska planeringen**

Den långsiktiga ekonomiska planeringen resulterar i en *nationell plan* och *länsplaner* för utveckling och underhåll av den statliga infrastrukturen. Trafikverket är ansvarigt för att ta fram förslag till nationell plan. Länsplanerna tas fram av länsstyrelser, kommunala självstyrelseorgan eller regionförbund. Trafikverket ska lämna underlag till länsplanerna.

Regeringen lämnar skriftliga direktiv till Trafikverket och övriga planeringsansvariga aktörer inför arbetet med planeringen och fastställer sedan den slutliga nationella planen och de ekonomiska ramarna för länsplanerna. Förutsättningar i direktiven, som övergripande mål och riktlinjer samt de finansiella ramarna, beslutas av riksdagen.

Något förenklat ska den nationella planen omfatta investeringar, drift, underhåll och andra åtgärder som bland annat avser det statliga vägnätet och järnvägsnätet medan länsplanerna ska innehålla investeringar och

andra åtgärder som avser det vägnät som inte ingår i det statliga stamvägnätet. Länsplanerna får dock även avse investeringar och förbättringsåtgärder på de områden som Trafikverket har ansvar för, bland annat det statliga väg- och järnvägsnätet.

I arbetet med att ta fram de långsiktiga ekonomiska planerna samverkar Trafikverket med bland annat regionala organ, kommuner och näringsliv.

### **Fyrstegsprincipen**

Sedan början av 2000-talet förutsätts analyser och prioriteringar av förslag till åtgärder i transportsystemet göras utifrån den så kallade fyrstegsprincipen. Detta innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis enligt följande:

1. Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur.
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Tanken bakom fyrstegsprincipen är att man ska analysera om till exempel kapacitetsproblem kan åtgärdas med mindre kostsamma åtgärder, innan regeringen eller Trafikverket fattar beslut om kostsamma investeringar och byggnadsåtgärder (särskilt steg 4). Det kan exempelvis handla om informationsåtgärder för att ändra trafikbeteenden.

### **Ett nytt planeringssystem för transportinfrastruktur**

Den 1 januari 2013 infördes ett nytt planeringssystem för infrastrukturplanering. Det nya systemet innebär att den fysiska planeringen av transportinfrastruktur ska ske i en sammanhållen planeringsprocess i stället för som tidigare i flera steg. Syftet med förändringarna är att förkorta ledtiderna i processen och göra den mer effektiv.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (prop. 2011/12:118).

Ett nytt inslag i planeringen är att Trafikverket ska genomföra så kallade åtgärdsvalsstudier där myndigheten, innan den formella fysiska planeringen inleds, förutsättningslöst och med tillämpning av fyrstegsprincipen analyserar olika projekt utifrån ett transportslagsövergripande perspektiv. Trafikverket genomförde cirka 200 studier 2013.<sup>60</sup>

Den nya modellen för den ekonomiska planeringen innebär att det genomförs en årlig uppdatering och därmed möjlighet att ändra i regeringens planbeslut när ny information kommer fram eller när projekt blir fördröjda. De långsiktiga åtgärdsplanerna, som ska gälla för en period om tolv år, följs därmed upp genom årliga beslut om vilka åtgärder som ska genomföras med hänsyn till anslagna budgetramar och aktuell planeringsläge. Som underlag för de årliga besluten ska Trafikverket lämna förslag till regeringen om genomförande av infrastrukturåtgärder de följande sex åren.

### **Samhällsutveckling och samhällsplanering**

Trafikverket anger att de strävar efter att utveckla metoder och kompetens för att bli en bättre samhällsutvecklare och hitta effektiva trafikslagsövergripande lösningar i ett tidigt skede av infrastrukturplaneringen. Myndigheten genomför exempelvis utbildningar om hur åtgärdsvalsstudier ska genomföras. Som en del i arbetet med att utveckla samhällsplaneringen tecknar Trafikverket breda överenskommelser med olika kommuner.<sup>61</sup> Myndigheten har även i uppdrag att medverka i det regionala tillväxtarbetet.

Ett exempel på hur Trafikverket arbetar med samhällsutveckling är forskningsprojektet *Den Attraktiva Regionen*. Projektet syftar till att samhällsplanering och infrastrukturplanering ska kunna samspela för att ge attraktiva regionala utvecklingsförutsättningar och bidra till ett miljöeffektivt transportsystem.<sup>62</sup>

Den fysiska planeringen där enskilda åtgärder planeras mer i detalj regleras för vägprojekt i väglagen (1971:48) och för järnvägsprojekt i

---

<sup>60</sup> Trafikverket *Trafikverkets årsredovisning 2013*, sid. 37.

<sup>61</sup> Trafikverket *Trafikverkets årsredovisning 2013*, sid. 36–37.

<sup>62</sup> Forskningsprojektet är ett samarbete mellan Trafikverket, Boverket, Sveriges Kommuner och Landsting och regionala företrädare i form av länsstyrelser regionförbund och regioner.

lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Arbetet med den fysiska planeringen regleras även av andra lagstiftningar, bland annat plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken (1998:808).

### **Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025**

Regeringen fastställde i april 2014 en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025.<sup>63</sup> Planen utgår från de 522 miljarder kronor för åtgärder som riksdagen beslutat för samma tidsperiod. Regeringens beslut bygger på det förslag till nationell plan som Trafikverket lämnade i juni 2013 och som remissbehandlats.

Trafikverket anger i förslaget till nationell plan att myndigheten prioriterat att vårda den existerande infrastrukturen och att använda den mer effektivt. Ett område som särskilt lyfts fram i planen är drift och underhåll av järnvägen. I planförslaget presenteras också en strategi för reinvesteringar och förebyggande underhåll så att järnvägsnätets robusthet och tillförlitlighet kan öka.<sup>64</sup>

#### **4.2.2 Synpunkter på Trafikverkets planeringsarbete**

##### **Varierande synpunkter**

Synpunkterna på hur Trafikverkets planeringsarbete fungerar varierar mellan dem vi samtalat med. Flera anser att det är svårt att överhuvudtaget bedöma Trafikverkets insatser eftersom dessa är sammanvävda med eller uppfattas som styrda av regeringen genom de direktiv regeringen lämnar eller på annat sätt.

En synpunkt som framkommit är dock att planeringen fungerar bättre i dag än när Vägverket och Banverket lämnade in separata förslag till regeringen. Det förhållande att endast en myndighet har ansvaret gör att de olika trafikslagen inte kan spelas ut mot varandra på samma sätt som

---

<sup>63</sup> Regeringsbeslut *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet perioden 2014–2025, beslut om byggstartar 2014–2016, beslut om förberedelse för byggstartar 2017–2019, samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional infrastruktur för perioden 2014–2025 (rskr. 2012/13:119) (N2014/1779/TE, m.fl.)* 2014-04-03.

<sup>64</sup> Trafikverket *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025. Underlagsrapport – redovisning av år 1–3 och av år 4–6* (TRV 2012/38626).

tidigare. Trafikverkets arbete med åtgärdsvalsstudier uppfattas även ha bidragit till en mer trafikslagsövergripande planeringsprocess.

Flera myndigheter och organisationer anser dock att Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025 borde ha ett tydligare trafikslagsövergripande perspektiv, där alla trafikslag ingår på likvärdiga villkor. Transportstyrelsen saknar exempelvis ett sådant perspektiv där alla trafikslag, inklusive sjö- och luftfart, analyserats med samma djup och helhet.<sup>65</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) saknar en tydlig nationell strategi som anger ett huvudnät för transporter och resor som omfattar alla trafikslag.<sup>66</sup>

Flera myndigheter och organisationer anser även att Trafikverket inte har tillräcklig kompetens inom luft- och sjöfartsområdena vilket påverkar myndighetens möjligheter att planera trafikslagsövergripande.

### **Stöd för de övergripande prioriteringarna i Trafikverkets förslag till nationell plan**

Av remissvar till Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025, som vi har tagit del av, framgår att det finns ett stöd för verkets övergripande prioritering om att vårda den existerande infrastrukturen och att använda den mer effektivt. SKL tillstyrker exempelvis satsningen på drift, underhåll och reinvesteringar av infrastrukturen.<sup>67</sup>

### **Riksrevisionen anser att bristande analyser riskerar att leda till ineffektiv användning av samhällets resurser**

Riksrevisionen genomförde mellan 2009 och 2012 ett antal granskningar av statens infrastruktursatsningar. Granskningarna avser i stor utsträckning regeringens hantering av infrastrukturplaneringen, men berör även Trafikverkets planeringsarbete.

---

<sup>65</sup> Transportstyrelsen *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025* (dnr. TSG 2013-835). Liknande synpunkt framförs av Sjöfartsverket i *Förslag till nationell plan för transportsystemet* (dnr. 12-02349).

<sup>66</sup> Sveriges Kommuner och Landsting *Synpunkter på nationell plan för transportsystemet åren 2014–2025* (dnr. 13/3925).

<sup>67</sup> Sveriges Kommuner och Landsting *Synpunkter på nationell plan för transportsystemet åren 2014–2025* (dnr. 13/3925).



Riksrevisionens sammantagna slutsats är att regeringen inte säkerställer en effektiv användning av statens resurser. Planeringen genomförs inte i enlighet med fastlagda transportpolitiska principer om effektiva åtgärdsval, vilket bland annat beror på att regeringen redan i direktiven pekar ut åtgärder och därmed låser stora delar av planeringsramen. Riksrevisionen anser även att analyser i enlighet med fyrstegsprincipen inte genomförs på avsett sätt. Problemen beror enligt Riksrevisionen i första hand inte på brister i utformningen av styrmedel och principer utan på att dessa inte tillämpas som avsett vare sig av regeringen eller av Trafikverket.

Riksrevisionen lämnar ett antal rekommendationer till regeringen och Trafikverket. Dessa syftar i stor utsträckning till att förbättra de analyser och den uppföljning som görs i samband med planeringen av infrastrukturåtgärder. Bland annat föreslår Riksrevisionen att regeringen inför tydligare riktlinjer för fyrstegsanalyser och att Trafikverket utvecklar metoder för att hur systemeffekter och beroenden mellan åtgärder ska analyseras och redovisas.<sup>68</sup>

I de remissvar som lämnats med anledning av Trafikverkets förslag till plan för transportsystemet 2014–2025 framförs liknande synpunkter som de Riksrevisionen utvecklat. Transportstyrelsen anser exempelvis att det i många fall saknas en tydlig analys av effekterna av planen på de transportpolitiska målen.<sup>69</sup>

### **Tydliga processer men bristande transparens i analyserna**

Trafikanalys har haft ett regeringsuppdrag att kvalitetsgranska Trafikverkets förslag till nationell plan. I Trafikanalys redovisning av uppdraget framför myndigheten att Trafikverket utvecklat och systematiserat beslutsunderlagen och att processerna kring framtagandet av den nationella planen i de flesta fall är tydliga.

Trafikanalys anser dock att det finns brister i underlagens transparens. Trafikanalys menar exempelvis att det saknas samlade effektbedöm-

---

<sup>68</sup> Riksrevisionen *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* (2012:21), sid. 9–15.

<sup>69</sup> Transportstyrelsen *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025* (dnr. TSG 2013-835).

ningar och att det ofta inte framgår hur Trafikverket har tillämpat fyrstegsprincipen. Detta gör det omöjligt att bedöma om förslaget som helhet är samhällsekonomiskt effektivt.

Enligt Trafikanalys kommer den nya planeringsprocessen på sikt att skapa bättre förutsättningar för kvalitetskontroll och kvalitetsstyrning, men det kommer ta tid för Trafikverket och andra aktörer att anpassa underlag och metoder till nya förutsättningar.<sup>70</sup>

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) framför liknande synpunkter som Trafikanalys i sitt remissyttrande till förslaget om nationell plan. VTI anser att det är ytterst svårt för en utomstående bedömare att ta ställning till om planförslaget utformas på ett sätt som innebär att de av regeringen givna instruktionerna för uppdraget följs. Det beror på att Trafikverket inte tillräckligt tydligt redovisat motiven för de val som gjorts.<sup>71</sup>

### **4.2.3 Statskontorets överväganden**

Trafikverkets infrastrukturplanering framstår som ett av de viktigaste områden där det kan finnas samordningsvinster att göra med den trafikslagsövergripande organisationen. Genom att Trafikverket har ansvar för planeringen inom alla fyra trafikslagen, kan myndigheten väga olika infrastruktursatsningar mot varandra och anpassa satsningarna till varandra. På så vis kan Trafikverket lämna förslag som ger de bästa trafiklösningarna oberoende av trafikslag.

Vinster av en trafikslagsövergripande infrastrukturplanering torde särskilt finnas i arbetet med den långsiktiga ekonomiska planeringen när Trafikverket lämnar förslag till en nationell plan för transportsystemet och bistår de regionala aktörerna i arbetet med länsplanerna.

Vi bedömer att Statskontoret mot denna bakgrund bör analysera vad den trafikslagsövergripande organisationen på transportområdet inneburit för den långsiktiga ekonomiska planeringen. Vi avser därför att kartlägga och analysera hur Trafikverket arbetar med och har organiserat

---

<sup>70</sup> Trafikanalys *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025* (2013:11), sid. 7–9.

<sup>71</sup> Statens Väg- och Trafikforskningsinstitut *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025 N2013/2942/TE* (dnr. 2013/0358-1.3).

själva arbetet med infrastrukturplaneringen. Frågor som kan ställas är hur Trafikverket koordinerar arbetet inom myndigheten och mellan trafikslagen och om samma typ av underlag, metoder, antaganden och prognoser, används för planeringen av de olika trafikslagen. Statskontoret bör utifrån en sådan kartläggning och analys bedöma om Trafikverkets sätt att arbeta med och organisera arbetet ger rätt förutsättningar för myndigheten att göra trafikslagsövergripande bedömningar och avvägningar i den långsiktiga ekonomiska planeringen.

I detta sammanhang bör Statskontoret även analysera vilka förutsättningar och hinder som finns för Trafikverket att göra trafikslagsövergripande bedömningar och avvägningar. Det kan handla om de förutsättningar som ges utifrån regeringens direktiv till Trafikverket och annan styrning av myndigheten, men också möjligheterna att jämföra insatser på olika områden. Statskontoret bör följaktligen även analysera hur regeringens styrning påverkar förutsättningarna för Trafikverkets planeringsarbete.

Vi avser dock inte att mäta i vilken utsträckning Trafikverkets förslag till plan bygger på trafikslagsövergripande överväganden. Det beror på att en sådan analys förutsätter att Trafikverkets överväganden finns tydligt dokumenterade. Som framgått har både Trafikanalys och VTI konstaterat att Trafikverkets underlag inte alltid är transparenta och att det kan vara svårt för en utomstående bedömare att förstå på vilka grunder myndigheten kommit fram till olika avvägningar.

### **Fördjupningsfråga för det fortsatta arbetet**

Statskontoret avser i det fortsatta arbetet analysera följande fördjupningsfråga som rör Trafikverket som planeringsmyndighet.

- Ger Trafikverkets arbetssätt och organisering förutsättningar för myndigheten att göra trafikslagsövergripande bedömningar och avvägningar i den långsiktiga ekonomiska planeringen?

## 4.3 Trafikverket som beställare

### 4.3.1 Om Trafikverkets arbete som beställare

#### **Bristande produktivitet utveckling och innovationsgrad i anläggningsbranschen**

I direktiven till Trafikverksutredningen (dir. 2008:90) konstaterade regeringen att anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Enligt Trafikverksutredningen berodde detta bland annat på att de statliga beställarnas agerande byggd på en långtgående delegering av befogenheter och uppgifter när det gäller att utforma innehållet i förfrågningsunderlagen. Detta gällde inte minst underlag som avsåg underhålls- och byggandeentreprenader. Utredningen menade att aktörerna i branschen odlat myten om att varje enskilt objekt är unikt. Detta hade på ett negativt sätt påverkat möjligheterna till produktivitet utveckling och innovationsgrad i anläggningsbranschen som enligt utredningen varit klart sämre än inom industrin.<sup>72</sup>

Produktivitet utveckling handlar enligt utredningen om att över tiden kunna framställa samma produkt eller tjänst med lägre resursåtgång. Begreppet innovationsgrad definieras inte av utredningen men handlar om branschens benägenhet eller kraft att förse marknaden med nya eller utvecklade produkter. Det kan även handla om branschens förmåga att utveckla sina produktionsprocesser.<sup>73</sup>

Trafikverksutredningen ansåg vidare att det fanns möjlighet till effektivisering och utveckling genom att systematiskt söka skapa förutsättningar för upprepning, skalekonomier, specialisering och incitament till innovationer i produktionen och produkterna. Det hittillsvarande anekdotiska arbetssättet skulle ersättas med ett systematiskt arbetssätt.<sup>74</sup>

En förutsättning för att utveckla beställarfunktionerna och upphandlingarna var enligt utredningen att samordna genomförandet mellan de

---

<sup>72</sup> Trafikverksutredningen *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24), sid. 12 och 60.

<sup>73</sup> Trafikverksutredningen *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24), sid. 24.

<sup>74</sup> Trafikverksutredningen *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24), sid. 12.

olika trafikslagen och att en sådan samordning skulle bli effektivare i en gemensam organisation.<sup>75</sup> Möjligheten att förbättra produktiviteten och effektiviteten i anläggningsbranschen var därför ett viktigt motiv bakom bildandet av Trafikverket.

I linje med Trafikverksutredningens förslag lämnade Produktivitetskommittén ett antal förslag som syftade till att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen. Enligt kommittén borde Trafikverket i sin roll som beställare skapa förutsättningar, ställa krav och följa upp entreprenörens arbete, men inte styra hur arbetet genomförs och organiseras. I syfte att åstadkomma detta ansåg kommittén bland annat att cirka hälften av Trafikverkets totala investeringsvolym borde utgöras av totalentreprenader 2018.<sup>76</sup> Enligt kommittén ger detta bättre förutsättningar för teknisk utveckling eftersom totalentreprenader integrerar konstruktion och utförande.<sup>77</sup>

### **Hur Trafikverket organiserat upphandlingsverksamheten**

Trafikverkets upphandlingsverksamhet är organiserat inom de tre verksamhetsområdena *Underhåll*, *Investering* och *Stora projekt*. Trafikverket har sedan 2013 centraliserat resurserna för upphandling till en central funktion inom myndigheten. Upphandlingsbesluten fattas dock som tidigare i linjeverksamheten och inom verksamhetsområdena.

Mot bakgrund av Trafikverksutredningens och Produktivitetskommitténs förslag arbetar Trafikverket för närvarande med att utveckla en så kallad renodlad beställarroll. Detta beskrivs som ett förhållningssätt som dels består av att leverantörerna ska ta större ansvar för genomförandet av projekt och dels i åtgärder för att öka innovationen och konkurrensen på anläggningsmarknaden.

Målsättningen att leverantörerna ska ta större ansvar betyder bland annat att totalentreprenader ska vara en prioriterad affärsform när det gäller entreprenader och att konsulter i högre utsträckning ska upphandlas på

---

<sup>75</sup> Trafikverksutredningen *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31), sid. 165.

<sup>76</sup> Produktivitetskommittén *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39), sid. 15–18.

<sup>77</sup> Produktivitetskommittén *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39), sid. 117.

fast arvode. Totalentreprenader ger entreprenören större frihet genom att den inkluderar både projektering och utförande i kontraktet.<sup>78</sup> Arbetet med en renodlad beställarroll innebär att i större utsträckning beställa funktionalitet i stället för tekniska lösningar. För att möjliggöra detta måste Trafikverkets tekniska bestämmelser anpassas så att de inte föreskriver lösningar på ett sätt som försvårar innovation och produktivitet-utveckling.

Trafikverket har i linje med Produktivitetskommitténs förslag satt upp ett mål om att 50 procent av den totala volymen ska utgöras av totalentreprenader. År 2013 var andelen enligt Trafikverket 22 procent, vilket var en minskning jämfört med året innan med 8 procentenheter. Upphandlingar av konsultuppdrag som bedömdes som tydligt resultat- och produktspecificerade med fastprisavtal, hade enligt Trafikverket ökat och uppgick till 20 procent 2013.<sup>79</sup>

För att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen har Trafikverket samarbetat med branschen inom det så kallade PIA-projektet (Produktivitet- och Innovationsutveckling i Anläggningsbranschen). Projektets syfte har varit att ta fram förslag på åtgärder för ökad produktivitet, men även att utveckla upplägg och metoder för hur produktiviteten kan mätas och implementeras. Trafikverket finansierar vidare forsknings- och innovationsprojekt som syftar till att bland annat öka produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen. Trafikverket ser även över arbetssätt och verktyg för strategiskt inköp och upphandling internt i syfte att öka produktiviteten i anläggningsbranschen.<sup>80</sup>

Trafikverket redovisade i juni 2014 ett regeringsuppdrag om innovationsupphandling. I uppdraget ingick att analysera hur och i vilka delar av verksamheten som myndigheten kan använda innovationsupphandling för att driva på utvecklingen av effektivare processer och ny teknik. I slutrapporten konstaterar Trafikverket bland annat att en av de viktiga

---

<sup>78</sup> I vissa fall inkluderas även drift och underhåll under en bestämd tidsperiod i kontrakten.

<sup>79</sup> Trafikverket *Trafikverkets årsredovisning 2013*, sid. 78.

<sup>80</sup> Projektet kallas internt inom Trafikverket för SISU 2013.

gaste framgångsfaktorerna för en ökad användning av innovationsupphandling är att fokusera på behoven och inte lösningarna samt att ställa tydliga funktionskrav som kan kontrolleras.<sup>81</sup>

### **4.3.2 Synpunkter på Trafikverket som beställare**

#### **Trafikverket uppfattas vara en professionell beställarorganisation**

Trafikverket uppfattas av flera vi samtalat med som en professionell beställarorganisation. Kvaliteten på upphandlingarna uppfattas dock variera inom myndigheten. Trafikverkets upphandlingar av de stora infrastrukturprojekten uppfattas i allmänhet hanteras mer professionellt än upphandlingarna av de mindre investeringsprojekten eller underhållsarbetena.

En annan synpunkt som framförts är att Trafikverkets upphandlingar i alltför stor utsträckning fokuserat på pris och att kvalitetsaspekter inte beaktats i tillräcklig utsträckning. Vissa anser även att möjligheterna som upphandlingsreglerna ger inte tas tillvara. Trafikverkets arbete med att utveckla innovationsupphandling uppfattas inte heller ha kommit så långt.

#### **Olika uppfattningar om den renodlade beställarrollen**

Många inom anläggningsbranschen uttrycker ett allmänt stöd för Trafikverkets strävan att bli en mer renodlad beställare. Begreppet ”renodlad beställare” uppfattas dock inte som tydligt och det finns olika åsikter om värdet av eller möjligheten att använda sig av totalentreprenader inom olika områden. Den inriktning mot en renodlad beställarroll som stakats ut av ledningen på Trafikverket uppfattas inte heller alltid präglade upphandlingar som beslutas längre ned i organisationen.

Flera vi samtalat med framför att det inte alltid är möjligt att använda sig av totalentreprenadslösningar. Det gäller i synnerhet områden som är starkt reglerade och där det är svårt eller omöjligt att enbart ställa funktionskrav på vad entreprenören ska genomföra. Ett område som särskilt omnämns i våra intervjuer är underhållsarbeten på järnvägs sidan.

---

<sup>81</sup> Trafikverket *Regeringsuppdrag om innovationsupphandling – slutrapport 1 juni 2014* (2014:084), sid. 5–7.

Vid våra intervjuer och samtal har det uttrycks farhågor om att den renodlade beställarrollen inneburit att Trafikverkets kunskap om den infrastruktur som myndigheten upphandlar har minskat. Detta uppfattas särskilt vara ett problem på järnvägsområdet. I detta sammanhang kan nämnas att Utredningen om järnvägens organisation menar att utformningen av den renodlade beställarrollen riskerar leda till att Trafikverkets kunskaper om den egna anläggningen avtar eftersom ansvaret för anläggningen i praktiken överförs på entreprenören.<sup>82</sup>

### **Bristande empiriskt stöd för totalentreprenader enligt Riksrevisionen**

Riksrevisionen granskade 2012 Trafikverkets upphandlingar av vägar och järnvägar. Myndigheten kom fram till att Trafikverkets strategi att öka volymen totalentreprenader har bristande empiriskt stöd och att mätningar tyder på att mängden väg- och järnväg inte har blivit större med totalentreprenader. Riksrevisionen ansåg vidare att det finns brister i konkurrensen i och uppföljningen av upphandlingarna. Trafikverket föreföll dock följa upphandlingsregelverket väl.<sup>83</sup>

### **4.3.3 Statskontorets överväganden**

#### **Trafikverket – en starkare och mer effektiv beställare?**

Trafikverket ska i sin roll som beställare särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet på marknaderna för investering, drift och underhåll ökar. En förbättrad produktivitetsutveckling inom anläggningsbranschen har varit ett viktigt motiv bakom de senaste årens organisationsförändringar på transportområdet. Tanken har varit att Trafikverket genom att systematisera upphandlingsverksamheten och samordna genomförandet mellan trafikslagen ska bli en starkare och mer effektiv beställare. Vi bedömer mot denna bakgrund att Statskontoret bör analysera de åtgärder Trafikverket vidtagit för att utveckla sin beställarroll.

Som framgått arbetar Trafikverket med att bli en mer renodlad beställare. Av de synpunkter vi tagit del av framgår dock att många uppfattar

---

<sup>82</sup> Utredningen om järnvägens organisation *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83), sid. 255.

<sup>83</sup> Riksrevisionen *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?* (RiR 2012:14), sid. 9–13.



att det är oklart vad som mer precist ingår i detta begrepp. Vi bedömer därför att Statskontoret bör analysera Trafikverkets pågående arbete med att bli en mer renodlad beställare och bedöma hur det förhåller sig till de intentioner som uttrycktes i förarbetena och de förslag som lämnades av Trafikverksutredningen och av Produktivitetskommittén. Statskontoret bör närmare analysera om Trafikverkets arbetsätt och organisation stimulerat innovationer och skapat förutsättningar för upprening, skalekonomier, specialisering i produktionen och produkterna på anläggningsmarknaden. I detta ingår att studera de affärsmodeller som Trafikverket tillämpar och vilka eventuella fördelar som den trafikslagsövergripande organisationen medfört för upphandlingsverksamheten.

I detta sammanhang bör Statskontoret även analysera vilka förutsättningar och hinder som finns för Trafikverket att bli en mer renodlad beställare och att utveckla upphandlingsverksamheten. Det handlar exempelvis om att analysera vilka förutsättningar och hinder som finns för Trafikverket att använda totalentreprenadsmodellen vid upphandling eller vilka möjligheter till lärande som finns mellan trafikslagen i upphandlingsarbetet. I detta ingår även att analysera hur regeringens styrning av myndigheten påverkar Trafikverket i rollen som beställare.<sup>84</sup>

### **Fördjupningsfråga för det fortsatta arbetet**

Statskontoret avser i det fortsatta arbetet analysera följande fördjupningsfråga som rör Trafikverket som beställare.

- Har Trafikverkets arbetsätt och organisering av beställarverksamhet skapat förutsättningar för god produktivitet och innovationsgrad på anläggningsmarknaden?

---

<sup>84</sup> I detta sammanhang kan nämnas att Trafikanalys i februari 2014 fick ett 3-årigt regeringsuppdrag att analysera och utvärdera Trafikverkets arbete för att öka produktivitet och innovationsgrad inom anläggningsbranschen. Regeringsbeslut *Uppdrag att analysera och utvärdera Trafikverkets arbete för att öka produktivitet och innovationsgrad inom anläggningsbranschen* (N2014/1057/TE).

## 4.4 Trafikverket – intern styrning och organisation

I samband med att vi i avsnitt 4.2 och 4.3 diskuterat Trafikverkets planerings- och beställarverksamheter har vi även berört vissa aspekter av styrningen och organiseringen av arbetet. I detta avsnitt diskuterar vi mer generella frågor av myndighetens interna styrning och organisation, som vi också bedömer vara relevanta att analysera i det fortsatta utredningsarbetet.

### 4.4.1 En stor organisation med många uppgifter

Som framgick i kapitel 2 är Trafikverket en stor organisation med många uppgifter. Inom Trafikverket finns ett formaliserat samarbete över avdelnings- och enhetsgränser i form av olika nätverk, koordineringsgrupper och råd, bland annat nationella och regionala koordineringsgrupper, inköpsråd och säkerhetsråd. I råden medverkar representanter för olika delar av myndigheten. Dessa har inrättats för att samordna, effektivisera och utveckla Trafikverkets verksamhet samt bidra till samspillet mellan olika organisatoriska enheter. Grupperingarna har inte beslutsrätt utan deltagarna i grupperna fattar beslut i enlighet med sitt linjeansvar.<sup>85</sup>

Trafikverket ska enligt sin instruktion ha en regional organisation men myndigheten får själv bestämma antalet regioner. Regeringen har betonat betydelsen av en hög regional närvaro och att Trafikverket har en regional organisation som är anpassad till de regionala planeringsprocesserna. Myndigheten ska också tillgodose regionala aktörers behov av dialog i frågor som rör regional tillväxt och utveckling.<sup>86</sup>

#### Trafikverkets effektiviseringsarbete

Parallellt med att utveckla organisationen har Trafikverket bedrivit ett effektiviseringsarbete som delats in i tre delar:

---

<sup>85</sup> Trafikverket *Trafikverkets interna föreskrifter om; Arbetsordning* (IFS 2014:4), sid. 16–18.

<sup>86</sup> Regeringsbeslut *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket* (dir. 2009:75), 2009-09-03.

- Utveckling av den trafikslagsövergripande planeringen i syfte att förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten.
- Utveckling av myndighetens interna effektivitet.
- Utveckling av beställarrollen i syfte att öka den externa effektiviteten.<sup>87</sup>

När det gäller den interna effektiviteten uttryckte regeringen 2009 att den nya myndighetsomorganisationen borde ge besparingar på cirka 150 miljoner kronor.<sup>88</sup> Besparingarna skulle användas som ett tillskott till drift och underhåll av väg och järnväg. Trafikverket anger att de internt satte upp besparingsmål som vida översteg regeringens förväntningar och att kostnaderna för den interna organisationen minskat med 2,5 miljarder mellan 2010 och 2013.<sup>89</sup> De medel som frigjorts har enligt Trafikverket använts till infrastruktursatsningar.<sup>90</sup>

#### 4.4.2 Synpunkter på Trafikverkets styrning och organisation

Trafikverket beskrivs av många vi samtalat med som en stor myndighet där olika delar av verksamheten arbetar vid sidan av varandra med ibland dålig kunskap om varandras existens eller arbetssätt. Det talas om att Trafikverket är att betrakta som ”Trafikverken” i pluralis.

Flera vi talat med anser även att den interna och externa kommunikationen inom myndigheten fungerar dåligt och att det existerar ett glapp mellan den centrala ledningen och övriga delar av organisationen. Regionkontoren och de centrala delarna av myndigheten uppfattas inte alltid ”tala samma språk”.

---

<sup>87</sup> Trafikverket *Handlingsplan för Trafikverkets effektiviseringsarbete* (TRV 2010/49287).

<sup>88</sup> Avsåg åren 2011 och 2012. *Budgetpropositionen för 2010, utg. omr. 22* (prop. 2010/11:1), sid. 65–66.

<sup>89</sup> Kostnaderna avser sådana som Trafikverket kan påverka och inte upphandlade entreprenader. Från Trafikverkets årsredovisning för 2013, sid. 80.

<sup>90</sup> I sammanhanget kan nämnas att Statskontoret i rapporten *Trafikverkets tertialrapporter – Den ekonomiska rapporteringen och det inre effektiviseringsarbetet* (2013:5), analyserade hur Trafikverket rapporterar det ekonomiska utfallet och den interna effektiviteten i de tertialrapporter som myndigheten lämnar till regeringen.

Samtidigt som koordineringen av Trafikverkets olika verksamheter anses ha brister uppfattar några vi intervjuat att personal på ledande befattningar ägnar mycket tid åt att koordinera verksamheten. Ledningen beskrivs av vissa ha blivit mer svårtillgänglig och upptagen av det interna arbetet inom myndigheten.

Flera av de vi har intervjuat menar dock att Trafikverket har kommit en bit på vägen i arbetet med att arbeta trafikslagsövergripande. Arbetet med åtgärdsvalsplaner inom infrastrukturplaneringen betraktas som ett uttryck för detta. Ett annat exempel som nämnts är att upphandlingskunskap förts över mellan trafikslagen och att upphandlingarna på vissa områden förbättrats.

Från de som arbetar med järnvägsfrågor uttrycks dock farhågor om att den trafikslagsövergripande organisationen försämrat förutsättningarna för Trafikverket att arbeta med de järnvägsrelaterade frågorna. Detta sätter de intervjuade i samband med att järnvägens arbetssätt och processer skiljer sig betydligt från de som tillämpas på vägområdet.

Utredningen om järnvägens organisation menar att sammanslagningen av Banverket och Vägverket till den nya myndigheten Trafikverket har inneburit att den specifikt operativa infrastrukturförvaltningen för järnvägen blivit mer svåråtkomlig och otydlig. Utredningen pekar även på att det är möjligt att myndighetens trafikslagsövergripande organisation också försvårar ett tillräckligt engagerat deltagande för järnvägens samtliga aktörer.<sup>91</sup>

#### **4.4.3 Statskontorets överväganden**

Ett viktigt syfte med bildandet av Trafikverket var att skapa en trafikslagsövergripande och på regional nivå enhetlig organisation. För att de tänkta synergierna ska realiseras fordras att Trafikverkets interna styrning och organisation utformas på ett sådant sätt att dessa fördelar kan realiseras.

Som vi har redovisat tidigare uttrycktes det farhågor i förarbetena om att Trafikverkets storlek kunde medföra att myndigheten blev svår att styra.

---

<sup>91</sup> Utredningen om järnvägens organisation *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83), sid. 264.

I våra samtal med aktörer på området har det framförts uppfattningar som indikerar att myndigheten kan ha sådana problem.

Mot denna bakgrund avser Statskontoret i det fortsatta utredningsarbetet att analysera den interna styrningen och organisationen inom Trafikverket. Syftet är att bedöma om myndigheten utformat sin styrning och organisation för att realisera trafikslagsövergripande lärande och andra målsättningar som uttrycktes vid bildandet av myndigheten. I detta ingår att analysera hur Trafikverket utformat sin organisation och styrning för att koordinera olika delar av verksamheten.

Statskontoret avser vidare analysera vilka förutsättningar och hinder som finns för Trafikverket att bland annat uppnå ett trafikslagsövergripande lärande och att koordinera verksamheter inom myndigheten. Som en del i detta ingår att analysera hur regeringens styrning av myndigheten påverkar Trafikverket i dessa avseenden.

#### **Fördjupningsfråga för det fortsatta arbetet**

Statskontoret avser i det fortsatta arbetet analysera följande fördjupningsfråga som rör Trafikverkets interna styrning och organisation:

- Har Trafikverket utformat sin interna styrning och organisation så att det främjar ett trafikslagsövergripande lärande och andra fördelar som avsågs vid inrättandet av myndigheten?



## **5 Roll- och ansvarsfördelningen på transportområdet**

I uppdraget till Statskontoret ingår att kartlägga och analysera behovet av att förtydliga eller förändra rollfördelningen mellan myndigheterna inom transportområdet.

I detta kapitel redovisar vi synpunkter på roll- och ansvarsfördelningen som framkommit i våra samtal med aktörer på transportområdet. Vi beskriver även vilka frågor som rör detta som vi avser att analysera närmare i det fortsatta arbetet.

### **5.1 Den övergripande rollfördelningen på transportområdet**

Den generella bilden som framkommit i våra samtal är att den övergripande rollfördelningen mellan myndigheterna på transportområdet i huvudsak uppfattas som tydlig. Det finns dock enskilda frågor där ansvarsgränserna beskrivs som otydliga eller inte helt ändamålsenliga. Vi diskuterar dessa i avsnitt 5.2 och 5.3.

#### **5.1.1 Avskaffandet av sektorsansvaret på transportområdet**

Den förändrade myndighetsstrukturen har inneburit att sektorsansvaret inte längre skall tillämpas inom transportområdet.<sup>92</sup> Sektorsansvaret

---

<sup>92</sup> Trafikverksutredningen föreslog i betänkandet *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar* (SOU 2008:128) att begreppet sektorsansvar borde tas bort då det dels blev missvisande med den nya trafikslagsövergripande myndighetsstrukturen, dels uppfattades som otydligt. Sektorsansvaret introducerades inom vägtransportområdet i mitten av 1990-talet och därefter inom de andra trafikslagen. Fram till 2010 hade dåvarande Banverket, dåvarande Vägverket och Sjöfartsverket ett sektorsansvar för sina respektive trafikslag. Sektorsansvaret för den civila luftfarten låg före 2009 på Luftfartsstyrelsen och därefter på Transportstyrelsen.

innebar att respektive transportmyndighet skulle vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter inom sitt trafikslag.

En uppfattning som framkommit i Statskontorets samtal är att det kan finnas ett behov av att någon myndighet har ett samlat sektorsansvar på transportområdet genom att vara pådrivande och kunna gå in och ta ett ansvar för frågor där ingen annan har eller tar sig ansvar. Utbildning och kompetensförsörjning på järnvägsområdet nämns som ett konkret exempel på uppgifter som ”fallit mellan stolarna” i samband med organisationsförändringarna och som ingen i dag tar ett samlat ansvar för. Det bör samtidigt framhållas att flertalet av de aktörer vi samtalat med anser att begreppet sektorsansvar i sig är otydligt och inte ser något skäl för att återinföra det.

### **5.1.2 Transportstyrelsens reglerroll i förhållande till övriga transportmyndigheter**

De organisatoriska förändringar som genomförts på transportområdet har inneburit att myndigheterna fått mer renodlade roller och funktioner. Genom inrättandet av Transportstyrelsen och Trafikverket har ansvaret för tillsyn och normering organisatoriskt skiljts från ansvaret för planering och förvaltning.

Utan att ifrågasätta Transportstyrelsens övergripande uppgift som reglerare har både Trafikverket och Sjöfartsverket kommenterat Transportstyrelsens roll i relation till dessa myndigheters verksamhet. En viktig fråga för Trafikverket är hur Transportstyrelsen bedriver sin tillsyn av Trafikverkets säkerhetsstyrningssystem för järnväg och hur myndigheten beslutar om det säkerhetstillstånd som Trafikverket måste ha som infrastrukturförvaltare. Transportstyrelsen har, genom att de utformar regler för trafikslagen och kontrollerar hur de efterlevs, ett övergripande ansvar för trafiksäkerheten. Transportstyrelsen är också så kallad säkerhetsmyndighet för järnvägen.<sup>93</sup> Som beskrivits anser Trafikverket att dialogen med Transportstyrelsen generellt sett fungerar bra, men att det finns en utmaning i att finna den rätta balansen mellan å ena sidan krav

---

<sup>93</sup> Säkerhetsmyndigheten ska vara oberoende av infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag och ska bland annat besluta om tillstånd av säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd, besluta om godkännande för att ta i bruk tekniska delsystem och komponenter samt tillse att rullande materiel registreras.



på formalia i form av skrivelser och dylikt och å andra sidan den informella dialogen mellan myndigheterna.

Sjöfartsverket har pekat på att det finns frågor där det kan diskuteras huruvida Transportstyrelsen bör vara regelgivande och normgivande myndighet samt tillsynsmyndighet för verksamheter som utförs av Sjöfartsverket. Enligt Sjöfartsverket gäller detta framför allt ansvaret för systemen SafeSeaNet Sweden och Single Window.<sup>94</sup> Myndigheten menar att det är rimligt att ansvaret för dessa system i sin helhet – både tekniskt-operativt och att följa EU:s strategiska arbete kring dem – ligger hos Sjöfartsverket.<sup>95</sup>

### 5.1.3 Statskontorets överväganden

Med utgångspunkt från Statskontorets kartläggning konstaterar vi att det inte finns någon utbredd eller avgörande kritik mot den övergripande rollfördelningen mellan myndigheterna på transportområdet.

När det gäller frågan om sektorsansvar konstaterar vi att begreppet är mångfacetterat och att olika aktörer lägger in olika innehåll i det. Vi bedömer dock att de som efterlyser ett sektorsansvar på transportområdet menar att det finns behov av att någon myndighet, när så behövs, kan ”kliva fram” och ta ett ”helhetsansvar” för transportsektorn.

Statskontoret kan komma att beröra frågan om sektorsansvar i samband med att vi analyserar Transportstyrelsens marknadsövervakning. Vi kommer bland annat att studera hur myndigheten arbetar med att främja fungerande marknader på transportområdet (se avsnitt 3.3.3). Även i analysen av övriga fördjupningsfrågor kan det bli aktuellt att analysera hur Trafikverket och Transportstyrelsen kan ta ett bredare ansvar på transportområdet.

De kommentarer som framförts om Transportstyrelsens tillsyn över andra myndigheter berör en central aspekt av den nya organisationsstrukturen. I den fördjupade analysen av Transportstyrelsens reglerarverksamhet är det därför naturligt att vi även analyserar roller och

---

<sup>94</sup> Dessa system härrör från EU-lagstiftningen.

<sup>95</sup> Sjöfartsverket *Utredningen om att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen* (14-02241), sid. 5.

ansvarsgränser för denna verksamhet (se avsnitt 3.2.3). I det sammanhanget kan det bli aktuellt att närmare analysera roll- och ansvarsgränserna för trafiksäkerhetsarbetet på transportområdet.

## **5.2    Ansvaret för forskning, statistik och analys på transportområdet**

### **5.2.1    Ansvarsfördelningen i dag**

#### **Forskning och innovation**

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har till huvuduppgift att bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, trafik och transporter. Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Transportstyrelsen ska svara för forskning och innovation som motiveras av myndigheternas respektive uppgifter. Därutöver får Trafikanalys inom sitt verksamhetsområde bedriva egen forskning utifrån statistiskt material. Trafikverket har också till uppgift att följa och dokumentera forskning och innovation inom transportområdet. Sjöfartsverket ska göra detsamma inom sjöfartsområdet. Luftfartsverket och Transportstyrelsen har inte något motsvarande bevakningsansvar.

I dag har Trafikverket, Vinnova och Statens energimyndighet i uppdrag att finansiera forskning och innovationsverksamhet som berör transportområdet.<sup>96</sup> Sjöfartsverket och Luftfartsverket fungerar indirekt som finansierare genom att Trafikverkets beslut om forskningsfinansiering inom sjö- och luftfartsområdet, enligt Trafikverkets regleringsbrev ska genomföras i samverkan med dessa myndigheter.

Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Transportstyrelsen redovisade 2013 ett gemensamt uppdrag om att utreda på vilka områden och på vilka sätt myndigheterna bör samverka om forskning och innovation för att på ett effektivare sätt bidra till förnyelse inom transportområdet. I redovisningen pekade myndigheterna bland annat på att det finns en otydlighet avseende bevakningsansvaret för forskning och innovation på transportområdet, eftersom det endast är Trafikverket och

---

<sup>96</sup> Dessa tre myndigheter står för mer än 90 procent av alla statliga medel till forskning och utveckling inom transportforskningen. Därutöver finns det ett stort antal myndigheter som i liten utsträckning finansierar transportrelaterad forskning.

Sjöfartsverket som har ett sådant ansvar i dag. Myndigheterna redovisar även områden inom vilka det finns gemensamma behov av forskning och innovation och potential för myndighetssamverkan.<sup>97</sup>

### **Statistik**

Trafikanalys har till uppgift att ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet. Myndigheten ska svara för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer och genomför bland annat resvane- och varuflödesundersökningar. Vid sidan av detta samlar övriga transportmyndigheter in olika typer av statistiska uppgifter som de behöver för att genomföra sina respektive uppdrag. Dessa myndigheter fungerar också delvis som producenter av underlag för den officiella statistiken.

### **Analyser**

För att genomföra sina uppdrag behöver myndigheterna på transportområdet även genomföra analyser av olika slag. Trafikverket måste exempelvis göra analyser för att kunna lämna förslag till den långsiktiga ekonomiska infrastrukturplaneringen. Trafikverket ska även utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet samt ta fram aktuella trafikprognoser. Vidare har Trafikanalys i uppdrag att utvärdera och analysera effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet samt bedriva omvärldsanalys. Därutöver ger regeringen transportmyndigheterna särskilda analysuppdrag i regleringsbrev eller i särskild ordning.

### **5.2.2 Synpunkter på ansvarsfördelningen**

Flera av de aktörer Statskontoret samtalat med anser att arbets- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller frågor om forskning, statistik och analysarbete inte är helt tydlig och ändamålsenlig. Flera menar att nuvarande situation leder eller riskerar att leda till dubbelarbete.

---

<sup>97</sup> Trafikverket m.fl. *Utredning och samlad redovisning av transportmyndigheternas forsknings- och innovationsverksamhet. Redovisning av ett regeringsuppdrag 2013-06-05* (2013:101), sid. 4–5.

Det förhållande att Trafikverket finansierar forskning på transportområdet samtidigt som dessa medel ibland går via Sjöfartsverket och Luftfartsverket, uppfattas inte som helt ändamålsenligt. Sjöfartsverket har exempelvis framhållit att administrationen runt hanteringen kan bli mer effektiv om forskningsmedlen direkt skulle lämnas till Sjöfartsverket.

Även arbetsfördelningen för att samla in statistik beskrivs av en del som vi samtalat med som otydlig. Transportstyrelsen menar att Trafikanalys och Transportstyrelsen i många avseenden följer upp samma frågor, exempelvis svensk sjöfarts konkurrenskraft, samhällsekonomiska kostnader inom transportslagen och frågor om marknadsöppning i kollektivtrafiken. Transportstyrelsen anser även att det bör övervägas att överföra ansvaret för datainsamling inom i vart fall sjöfarten till Transportstyrelsen, på samma sätt som man tidigare gjort inom luftfartsområdet.<sup>98</sup>

Transportstyrelsen har för Statskontoret pekat på att flera mer analytiskt inriktade verksamheter kom att hamna inom Trafikverket när den myndigheten inrättades. Detta har enligt Transportstyrelsen inneburit att det i dag är Trafikverket som lämnar underlag till regeringen om utformning av miljöbilsregler, utformning av trängselskattesystem och infrastrukturavgifter. Transportstyrelsen anser även att en del av de regeringsuppdrag Trafikanalys fått överlappar Transportstyrelsen uppgift att bedriva marknadsövervakning.

### **5.2.3 Statskontorets överväganden**

Flera myndigheter på transportområdet har uppgifter som innebär att de ska svara för forskning, genomföra analyser och samla in statistiska uppgifter om transportområdet. Det är enligt Statskontoret naturligt att myndigheterna själva avgör omfattningen av denna verksamhet utifrån de behov som finns hos respektive myndighet. Det förhållandet att flera myndigheter är verksamma på transportområdet gör dock att det finns en risk för att samma eller liknande arbete utförs av flera aktörer. Att flera myndigheter samlar in uppgifter riskerar även att leda till att uppgiftslämnare, exempelvis företag och kommuner, tvingas lämna liknande uppgifter till flera myndigheter.

---

<sup>98</sup> Transportstyrelsen *Underlag till utvärdering* PM 2014-06-05, sid. 24.

I detta sammanhang bör nämnas att Statskontoret 2012 analyserade genomförd transportforskning inom transportsektorn. Statskontoret konstaterade bland annat att myndigheternas uppdrag på transportforskningsområdet är av olika karaktär och att regeringen därför borde tydliggöra för respektive myndighet vilken roll i forskningen de ska ha i relation till de transportpolitiska målen. Vidare ansåg Statskontoret att det fanns ett behov av ökad samverkan mellan myndigheterna på transportområdet när det gäller forskningen och att det fanns ett behov av en tydligt utpekad aktör för att stärka sådan samverkan. Statskontoret föreslog att Trafikverket skulle få denna roll mot bakgrund av att myndigheten har ett övergripande planeringsansvar för infrastrukturen.<sup>99</sup>

Statskontoret avser mot denna bakgrund att i det fortsatta utredningsarbetet analysera arbets- och ansvarsfördelningen inom transportmyndigheternas forsknings-, statistik- och analysverksamheter. I detta ingår också att analysera hur regeringen styr och påverkar arbetet genom de uppdrag som lämnas till myndigheterna. Statskontoret bör utifrån en sådan analys kunna bedöma om den nuvarande arbets- och ansvarsfördelningen är ändamålsenligt utformat eller om det finns anledning att föreslå förändringar.

### **Fördjupningsfråga för det fortsatta arbetet**

Statskontoret avser i det fortsatta arbetet analysera följande fördjupningsfråga som rör forskning, statistik och analysarbete på transportområdet:

- Är den övergripande styrningen och organiseringen av forskning, statistik och analysarbete ändamålsenligt utformat på transportområdet?

## **5.3 Frågor Statskontoret inte kommer analysera vidare**

Statskontoret konstaterar att det finns en aktiv dialog mellan myndigheterna på transportområdet när det gäller roll- och ansvarsgränser och

---

<sup>99</sup> Statskontoret *Forskning med fokus på transporter – en väg till måloppfyllelse?* (2012:31), sid. 10–11.

att mindre oklarheter ofta hanteras genom att myndigheterna sinsemellan kommer överens om de närmare ansvarsgränserna. Samtidigt har vi identifierat några frågor som rör roll- och ansvarsgränserna och som kan vara relevanta att studera närmare, men som vi inte har möjlighet att analysera vidare. I det följande beskriver vi kortfattat dessa frågor.

### **5.3.1 Frågor som berör personer med funktionshinder**

I dag har flera myndigheter ansvar för frågor som ytterst handlar om att underlätta resandet för personer med funktionshinder. Detta uppfattas inte som helt ändamålsenligt av flera som vi samtalat med.

Enligt uppgift från Sjöfartsverket enades Trafikverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket 2011 om att frågor som rör resande med funktionshinder borde hanteras i sin helhet av Trafikverket. Myndigheterna ansåg att Trafikverket borde ha ansvar för tillgänglighetsfrågorna eftersom myndigheten har ansvar för infrastrukturplaneringen.<sup>100</sup> Vidare har Transportstyrelsen framfört till Statskontoret att myndigheten övertog ansvar för vissa funktionshinderfrågor för civil luftfart från Luftfartsstyrelsen, men som lämpligen borde ha förts över till Trafikverket när denna myndighet bildades.<sup>101</sup>

### **5.3.2 EU-samarbete och internationellt arbete**

Myndigheterna på transportområdet representerar Sverige i EU-samarbetet och i internationella organ. Transportstyrelsen deltar oftast i de mer beslutande organen inom EU medan både Transportstyrelsen och Trafikverket deltar i olika former av arbetsgrupper.

Transportstyrelsen har pekat på att det i vissa fall kan uppstå en otydlighet för externa intressenter kring vilken myndighet som har det formella ansvaret. Det delade ansvaret förutsätter även att det finns en samsyn i sakfrågorna så att Sverige har ett enda nationellt budskap. Transportstyrelsen lyfter särskilt fram miljöarbetet inom EU där arbetet med den internationella regelutvecklingen avseende krav på avgas- och bulleremissioner sker genom ett samarbete mellan Transportstyrelsen och

---

<sup>100</sup> Sjöfartsverket *Utredningen om att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen* (14-02241), sid. 2–3.

<sup>101</sup> Exempel på sådana uppgifter att delta i Nationella Tillgänglighetsrådet, delta i nationella träffar med HANDISAM samt delta i regionala tillgänglighetsråd.

Trafikverket. Transportstyrelsen menar dock att samarbetet mellan myndigheterna om hur detta arbete ska gå till, i det stora hela fungerar bra idag.<sup>102</sup>

### **5.3.3 Krisberedskapsfrågor**

Flera myndigheter har ansvar för samhällets krisberedskap på transportområdet.<sup>103</sup> Transportstyrelsen anser att ansvarsfördelningen när det gäller civil luftfart inte är helt ändamålsenlig och att de uppdrag myndigheten har att bland annat driva, utveckla, samordna, följa upp och utvärdera myndighetens risk- och sårbarhetsanalyser inom luftfartssektorn, borde föras över till Trafikverket.<sup>104</sup>

### **5.3.4 Roll- och gränsdragningsfrågor mellan Transportstyrelsen och Sjöfartsverket**

Transportstyrelsen och Sjöfartsverket har pekat på att det finns ett antal frågor där det finns behov av förtydliganden mellan de två myndigheterna, bland annat när det gäller ansvar för uppgifter inom farleds- och hamnområdet.

### **5.3.5 Konkurrensfrågor och marknadsövervakning**

Transportstyrelsen har i uppgift att bedriva marknadsövervakning på transportområdet. Som beskrivits uppfattas denna uppgift som otydlig, bland annat i relation till Konkurrensverkets konkurrensfrämjande verksamhet. En uppfattning som framkommit i arbetet är att Konkurrensverket borde överta denna roll från Transportstyrelsen. Statskontoret kommer att analysera Transportstyrelsens marknadsövervakning och i samband med det är det naturligt att även beröra gränsdragningen till Konkurrensverket (se avsnitt 3.3.3).

---

<sup>102</sup> Transportstyrelsen *Underlag till utvärdering* PM 2014-06-05, sid 22–23.

<sup>103</sup> Enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap har Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens energimyndighet, Trafikverket och Transportstyrelsen ansvar för krisberedskap inom området Transporter.

<sup>104</sup> Transportstyrelsen *Underlag till utvärdering* PM 2014-06-05, sid. 23.





## 6 Statskontorets fortsatta arbete

I detta kapitel redogör Statskontoret för några övergripande reflektioner från kartläggningen samt utgångspunkter för det fortsatta utredningsarbetet.

### **Fördjupningsfrågorna täcker in betydande delar av Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamheter**

Transportområdet är till sin karaktär komplext och omfattande. Hur Transportstyrelsen, Trafikverket och andra myndigheter och aktörer på transportområdet bedriver sina verksamheter påverkar i hög grad medborgarna och näringslivet i hela landet.

Transportstyrelsen och Trafikverket har haft många utmaningar att hantera sedan de inrättades. Exempel på detta har varit att slå ihop verksamheter från flera olika organisationer och att åstadkomma organisationsförändringarnas syften om bland annat helhetssyn och trafikslagsövergripande lärande. Parallellt med att utföra sina uppgifter har myndigheterna bedrivit ett utvecklings- och effektiviseringsarbete. Statskontoret konstaterar samtidigt att det i kartläggningen framkommit en hel del synpunkter på Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamheter och resultat.

Med utgångspunkt från iakttagelserna i kartläggningen, samråd med uppdragsgivaren och våra urvalskriterier (se avsnitt 1.4.4), har Statskontoret i kapitel 3–5 motiverat och formulerat fördjupningsfrågor för det fortsatta arbetet. Vi konstaterar att frågorna täcker in betydande delar av Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamheter.

### **Statskontoret analyserar prestationer och troliga effekter**

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera vilka resultat Trafikverket och Transportstyrelsen når. En från metodsynvinkel utmanande fråga är hur myndigheternas resultat ska följas upp och analyseras när det gäller

de verksamheter vi fördjupar oss i. Vi bedömer att analysen i slutrapporten huvudsakligen kommer att avse *prestationer* och *uppfattade eller troliga effekter* kring dessa verksamheter. Statskontoret kommer sannolikt inte kunna mäta faktiska samhällseffekter, såvida sådana uppgifter inte kan sammanställas utifrån genomförda utvärderingar och forskningsrapporter.

### **Statskontoret analyserar i första hand regeringens styrning kopplat till fördjupningsfrågorna**

I uppdraget ingår att analysera om regeringens styrning genom uppdrag och rapporteringskrav är ändamålsenligt utformad sett till den nya myndighetsstrukturen och till att sektorsansvaret har avskaffats. Statskontoret kommer i första hand analysera regeringens styrning avseende de fördjupningsfrågor vi arbetar vidare med. Statskontoret avser inte att brett studera samtliga tänkbara aspekter av regeringens direkta och indirekta styrning av transportområdet. Vi kommer exempelvis inte närmare analysera de transportpolitiska målen, budgetanslagens storlek och konstruktion eller regeringens styrning av övriga myndigheter och statliga bolag på transportområdet.

### **Samrådet med uppdragsgivaren innebär en möjlighet att diskutera förändrade förutsättningar**

Genomförandet av Statskontorets uppdrag ska ske i samråd med Näringsdepartementet. Samrådet innebär bland annat att informera uppdragsgivaren om arbetets fortskridande. Statskontoret ser det fortsatta samrådet som en möjlighet att löpande lyfta fram och diskutera eventuella nya eller förändrade förutsättningar som uppkommer under arbetet med slutrapporten. Genom samrådet ges också uppdragsgivaren en möjlighet att komplettera och ge sin syn på de beskrivningar, iakttagelser och slutsatser som Statskontoret redovisat i delrapporten.

### **Breddat analysunderlag kring fördjupningsfrågorna**

I arbetet med fördjupningsfrågorna kommer Statskontoret att bredda analysunderlaget ytterligare. Detta innebär bland annat att vi kommer intervjuva fler aktörer och intressenter på transportområdet, vid sidan av fortsatta samtal med de aktörer vi intervjuat i kartläggningen. Troliga exempel på detta är regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner,

branschorganisationer, enskilda företag på transportområdet, Konkurrensverket, Vinnova, Energimyndigheten samt tjänstemän vid Regeringskansliet.

Vidare kommer Statskontoret löpande samtala med olika funktioner på Transportstyrelsen och Trafikverket kring fördjupningsfrågorna och iakttagelser som uppkommer under arbetets gång. Vi avser att intervjua representanter för myndighetsledningen, chefer och personal i de operativa verksamheterna, myndigheternas internrevisorer samt företrädare för fackliga organisationer som har kunskaper om myndigheternas verksamheter och resultat.

Statskontoret avser också att undersöka vilka forskningsresultat eller pågående forskningsprojekt det finns som är relevanta att beakta i analysen av fördjupningsfrågorna. Ett exempel på detta som kan bli aktuellt att studera är ett pågående forskningsprojekt på temat *Trafikverket, en modern myndighet*, som genomförs av Förvaltningsakademin vid Södertörns Högskola tillsammans med Stockholms universitet. Projektet syftar bland annat till att utveckla förståelsen för Trafikverkets verksamhet och roll.



## Referenser

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Näringsdepartementet *Utvärdering av Transportstyrelsens föreskriftsarbete m.m.*

Produktivitetskommittén *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen* (SOU 2012:39), Delbetänkande

Proposition *Transportstyrelsen och dess verksamhet* (2008/09:31)

Proposition *Ny myndighetsstruktur på transportområdet* (2009/10:59)

Proposition *Budgetpropositionen för 2010, utg. omr. 22* (2010/11:1)

Proposition *Planeringssystem för transportinfrastruktur* (2011/12:118)

Proposition *Budgetpropositionen för 2014, utg. omr. 22* (2013/14:1)

Regelrådet *Regelrådets Årsrapport 2013*

Regeringsbeslut *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket* (dir. 2009:75), Kommittédirektiv 2009-09-03

Regeringsbeslut *Uppdrag att analysera och utvärdera Trafikverkets arbete för att öka produktivitet och innovationsgrad inom anläggningsbranschen* (N2014/1057/TE), 2014-02-27

Regeringsbeslut *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet perioden 2014–2025, beslut om byggstarter 2014-2016, beslut om förberedelse för byggstarter 2017–2019, samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional infrastruktur för perioden 2014–2025* (rskr. 2012/13:119) (N2014/1779/TE, m.fl.), 2014-04-03

Regeringsbeslut *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer* (N2014/3768/TE, N2014/3429/TE), 2014-09-11

Riksrevisionen *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?* (RiR 2012:14)

Riksrevisionen *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* (RiR 2012:21)

Sjöfartsverket *Förslag till nationell plan för transportsystemet* (dnr. 12-02349)

Sjöfartsverket *Utredningen om att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen* (14-02241)

Statens Väg- och Trafikforskningsinstitut *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025* N2013/2942/TE (dnr.2013/0358-1.3)

Statskontoret *Forskning med fokus på transporter – en väg till måluppfyllelse?* (2012:31)

Statskontoret *Trafikverkets tertialrapporter – Den ekonomiska rapporteringen och det inre effektiviseringsarbetet* (2013:5)

Statskontoret *Grönt, gult eller rött ljus? – Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor* (2014:25)

Sveriges Kommuner och Landsting *Synpunkter på nationell plan för transportsystemet åren 2014–2025* (dnr.13/3925)

Sveriges Redarförening *Förtydligande av Transportstyrelsens uppdrag* (skrivelse till Näringsdepartementet från Sveriges Redareförening, Svenska Flygbranschen, Sveriges Åkeriföretag, Tågoperatörerna och Skärgårdsredarna)

Sveriges Åkeriföretag *PM angående gällande företagskontroller, sanktionsavgifter samt kör- och vilotidsbestämmelserna*, PM 2014-09-26

Trafikanalys *Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025* (2013:11)

Trafikverket *Trafikverkets interna föreskrifter om arbetsordning för Trafikverkets styrelse* (IFS 2010:1)

Trafikverket *Handlingsplan för Trafikverkets effektiviseringsarbete* (TRV 2010/49287)

Trafikverket *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025. Underlagsrapport – redovisning av år 1–3 och av år 4–6* (TRV 2012/38626)

Trafikverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen *Utredning och samlad redovisning av transportmyndigheternas forsknings- och innovationsverksamhet. Redovisning av ett regeringsuppdrag 2013-06-05* (2013:101)

Trafikverket *Regeringsuppdrag om innovationsupphandling – slutrapport 1 juni 2014* (2014:084)

Trafikverket *Trafikverkets interna föreskrifter om; Arbetsordning* (IFS 2014:4)

Trafikverket *Trafikverkets Årsredovisning 2013*

Trafikverksutredningen *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar* (SOU 2008:128), Delbetänkande

Trafikverksutredningen *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24), Delbetänkande

Trafikverksutredningen *Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31), Huvudbetänkande

Transportstyrelsen *Effektiviseringspotentialer inom TS – Förslag till åtgärder och effektbedömningar*, PM 2011-12-07

Transportstyrelsen *Transportstyrelsens marknadsövervakning 2013* (dnr. TSG 2012:172)

Transportstyrelsen *Riktlinje för Transportstyrelsens marknads tillsyn och marknadsövervakning inom kollektivtrafik- och järnvägsområdet* (dnr. TSG 2012-1258)

Transportstyrelsen *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025* (dnr. TSG 2013-835)

Transportstyrelsen *Årsredovisning 2013*

Transportstyrelsen *Strategi för Transportstyrelsen 2015–2020* (dnr. TSG 2014-419)

Transportstyrelsen *Mål och uppdrag för Transportstyrelsen 2015* (dnr. TSG 2014-420)

Transportstyrelsen *Underlag till utvärdering*, PM 2014-06-05

Transportstyrelsen *Inriktning för Transportstyrelsens stickprov och marknadsövervakning av den omreglerade fordonsbesiktningmarknaden*, 2014-08-18

Transportstyrelseutredningen *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* (SOU 2008:44), Huvudbetänkande

Utredningen om järnvägens organisation *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83), Delbetänkande



## Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut III 1  
2014-04-30 N2014/ 2092 /TE

Näringsdepartementet

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



### Uppdrag att följa upp Trafikverket och Transportstyrelsen

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att följa upp Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamhet och resultat. Uppföljningen ska göras i ljuset av de organisatoriska förändringar som genomförts på transportområdet, men bör fokusera på Trafikverkets och Transportstyrelsens förutsättningar för att möta och hantera utvecklingen på transportområdet. Uppdraget omfattar inte frågor rörande hanteringen av skatter. Andra myndigheter inom transportområdet kan komma att beröras av vissa delar av uppdraget.

Statskontoret kan lämna förslag till åtgärder som förbättrar förutsättningarna för Trafikverket och Transportstyrelsen att utföra sina uppgifter och nå de mål som finns för verksamheterna. Förslagen kan riktas till både myndigheterna och regeringen.

I uppdraget ingår att, med utgångspunkt i ovanstående, kartlägga och analysera

- om förändringen till en i huvudsak trafiklagsövergripande myndighetsstruktur har skapat de synergieffekter och andra fördelar som förutsågs samt om förändringen har medfört andra, inte förutsedda, effekter,
- förutsättningar och eventuella hinder för Trafikverket och Transportstyrelsen att dels utföra sina uppdrag och uppgifter enligt respektive instruktion och andra regelverk, dels uppfylla övergripande förvaltningspolitiska krav,
- vilka resultat Trafikverket och Transportstyrelsen når samt vilka interna och externa faktorer som kan förklara eventuella brister,

Postadress 103 33 Stockholm Telefonväxel 08-405 10 00 E-post: n.registrator@regeringskansliet.se  
Besöksadress Mäster Samuelsgatan 70 Telefon 08-411 36 16

- behovet av att förtydliga eller förändra rollfördelningen mellan myndigheterna inom transportområdet, samt
- om regeringens styrning genom uppdrag och rapporteringskrav är ändamålsenlig sett till den nya myndighetsstrukturen och att det generella sektorsansvaret har avskaffats.

Genomförandet av uppdraget ska ske i samråd med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Trafikanalys ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Statskontoret ska delredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 17 december 2014. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 12 juni 2015.

#### Ärendet

##### *Insatser för effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning*

Transporter och resor är nödvändiga för att samhället ska fungera. Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för att företagen ska kunna verka i hela landet och lätt kunna hitta personal med rätt kompetens samt transportera gods och kunder. För människor i hela landet innebär förbättrade kommunikationer att det blir lättare att pendla till och från arbetet samt att möjligheterna att välja bostadsort ökar. Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Transportsystemet står inför stora utmaningar. Efterfrågan på transporter förväntas fortsätta att öka och därmed kraven på transportsystemets kapacitet, robusthet, tillförlitlighet och användbarhet. Samtidigt behöver transportsystemet utvecklas utifrån höga krav på miljöanpassning och säkerhet. Till detta kommer att utvecklingen av teknik och tjänster inom transportområdet sker i en allt snabbare takt, vilket skapar nya utmaningar inom ett område som präglas av mycket omfattande reglering som i hög utsträckning har sitt ursprung i EU-rättsakter.

De statliga myndigheterna på transportområdet spelar en mycket central roll i genomförandet av transportpolitiken. Till de viktigaste uppgifterna hör att planera och genomföra åtgärder för vidmakthållande och vidareutveckling av den statliga transportinfrastrukturen samt åtgärder för att utveckla regelverket på området och se till att det följs.

#### *Trafikslagsövergripande myndighetsstruktur*

Myndighetsstrukturen på transportområdet har på senare år genomgått stora förändringar. Dessa har bland annat syftat till att skilja mellan myndighetsroll och förvaltarroll samt till att förbättra möjligheterna till helhetssyn från ett trafikslagsövergripande perspektiv. Därtill har produktionsverksamhet avskilts från myndigheterna.

Den 1 januari 2009 lades myndigheterna Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen ned. Verksamheterna slogs ihop med Sjöfartsverkets och Vägverkets inspektionsverksamheter och myndighetsutövning i form av regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn samt Vägverkets trafikregister till den nya myndigheten Transportstyrelsen (prop. 2008/09:1, utg. omr. 22 samt prop. 2008/09:31). Den 1 januari 2010 övertog Transportstyrelsen länsstyrelsernas uppgifter inom körkort- och yrkestrafikområden (prop. 2009/10:20, bet. 2009/10:TU6, rskr. 2009/10:85).

Den 1 april 2010 bildades de två nya myndigheterna Trafikverket och Trafikanalys (prop. 2009/10:1, utg. omr. 22 samt prop. 2009/10:59). Myndigheterna Banverket, Vägverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) lades ner. Trafikverket tog över Vägverkets och Banverkets hela verksamhet, Sjöfartsverkets uppgifter inom långsiktig infrastrukturplanering och riksintressen samt uppgifter inom samhällsekonomisk metod- och modellutveckling som utförts av SIKA. Trafikanalys tog över delar av uppgifterna som SIKA haft, bland annat ansvaret för den officiella statistiken inom transportområdet. Vid Trafikverkets bildande övertog den nya myndigheten även ett antal uppgifter inom luftfartsområdet som övergångsvis förts till Transportstyrelsen när Luftfartsstyrelsen lades ner. Det gällde bland annat beslut om driftbidrag till icke statliga flygplatser, frågor kring riksintressen för luftfarten och frågor med anknytning till infrastrukturplaneringen.

Den 1 januari 2011 övertog Trafikverket Rikstrafikens och Rederinämndens verksamhet (se prop. 2010/11:1, utg. omr. 22). Samtidigt överfördes uppgiften att förvalta och utveckla ett krisberedskapssystem för luftburna sjuktransporter samt för att upprätthålla en beredskap för genomförande av luftburna sjuktransporter från Transportstyrelsen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (se prop. 2010/11:1, utg. omr. 6). Med anledning av avvecklingen av affärsverket Statens järnvägar övertog Trafikverket den 1 januari 2013 bland annat fordonsförvaltning som tidigare genomförs av affärsverket (prop. 2012/13:1, utg. omr. 22).

#### *Avskaffande av det generella sektorsansvaret*

Före 2010 hade dåvarande Banverket, dåvarande Vägverket och Sjöfartsverket ett så kallat sektorsansvar för sina respektive trafikslag. Sektorsansvaret för den civila luftfarten låg före 2009 på

Luftfartsstyrelsen och därefter på Transportstyrelsen. Sektorsansvaret introducerades inom vägtransportområdet i mitten av 1990-talet och därefter inom de andra trafikslagen. I sektorsansvaret ingick att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter inom respektive trafikslag. Det omfattade såväl trafik som icke statlig infrastruktur.

Trafikverksutredningen föreslog i betänkandet Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar (SOU 2008:128) att begreppet sektorsansvar skulle tas bort då det dels blev missvisande med den nya trafikslagsövergripande myndighetsstrukturen som då var under införande, dels uppfattades som otydligt. Att ta bort begreppet skulle enligt utredningen dock inte innebära att de uppgifter myndigheterna utförde inom ramen för sektorsansvaret per automatik togs bort. I stället skulle begreppet sektorsansvar ersättas med tydliga uppdrag till respektive myndighet där uppgifter och styrmedel konkretiserades.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2010/11:1, utg. omr. 22) meddelade regeringen sin avsikt att inte längre tillämpa begreppet sektorsansvar inom transportområdet. De uppgifter som tidigare utfördes inom ramen för sektorsansvaret ingår i varierande grad i myndigheternas roller och uppdrag så som de preciseras i instruktioner och regleringsbrev.

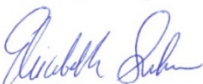
#### **Skälen för regeringens beslut**

De organisatoriska förändringar som har genomförts på transportområdet på senare år har syftat till att skapa bättre förutsättningar för effektiva statliga insatser på transportområdet. Bildandet av Trafikverket och Transportstyrelsen har varit viktiga steg i detta arbete. Inspektionsverksamheter och myndighetsutövning i form av regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn har successivt samlats inom Transportstyrelsen. Uppgifter inom förvaltning och långsiktig planering av den statliga väg- och järnvägsinfrastrukturen samt uppgifter inom riksintressen för sjö- och luftfarten har tagits över av Trafikverket. Därmed har myndighetsrollen skiljts från förvaltarrollen, samtidigt som vikten av ett trafikslagsövergripande perspektiv har poängterats.

Ett antal år efter att förändringarna genomfördes är det lämpligt att följa upp vilka effekter reformen har haft hittills samt vad som kan behöva justeras för att myndigheterna ska få goda förutsättningar att möta de utmaningar som finns på transportområdet.

Det är likaså angeläget att överväga hur regeringens styrning av myndigheterna kan förbättras.

På regeringens vägnar

  
Elisabeth Svantesson

  
Maria Ingelsson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM  
Socialdepartementet/SFÖ  
Finansdepartementet/BA och SKA  
Miljödepartementet/KL  
Luftfartsverket  
Sjöfartsverket  
Trafikanalys  
Trafikverket  
Transportstyrelsen



### Intervjuförteckning

Infranord AB

Luftfartsverket

Riksrevisionen

SJ AB

Sjöfartsverket

Statens Väg- och Transportforskningsinstitut

Sveriges Byggindustrier

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Teknik- och Designföretag

Sveriges Åkeriföretag

Svevia AB

Trafikanalys

Trafikverket (ledning och styrelseordförande)

Transportstyrelsen (ledning och styrelseordförande)

Utredningen om järnvägens organisation